

**ROZWAŻANIA BADAWCZE
W
OBSZARZE ZARZĄDZANIA**

red. Marcin Kęsy

**ROZWAŻANIA BADAWCZE
W
OBSZARZE ZARZĄDZANIA**

Bydgoszcz 2019

RECENZENT

prof. UE dr hab. Maria Węgrzyn
dr Andrzej Potoczek

PROJEKT OKŁADKI

Studio Grafiki Wyższej Szkoły Gospodarki

KOREKTA

Elżbieta Rogucka

SKŁAD

Adriana Górską

ISBN 978-83-65507-25-9

Copyright © **Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki**

85-229 Bydgoszcz, ul. Garbary 2

www.wsg.byd.pl, wydawnictwo@byd.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
AGNIESZKA OSOWSKA	
Sylwetka współczesnego menedżera w literaturze przedmiotu	9
JOANNA ŻUCHOWICZ-KWIATKOWSKA	
Koncepcje konkurencyjności przedsiębiorstw	23
BEATA JANISZAK	
Zarządzanie przedsiębiorstwem przy wykorzystaniu filozofii Kaizen oraz Kaizen Management System	31
AGNIESZKA DANIELEWICZ	
Zastosowanie techniki CAWI w naukach o zarządzaniu	43
PRZEMYSŁAW BOGDANOWICZ, TADEUSZ SZCZERBATY	
Studium przypadku – metoda pogłębiania wiedzy w naukach o zarządzaniu	51
RAFAŁ JASIUL, MAREK WOLANIN	
Zarządzanie długiem publicznym w jednostkach samorządu terytorialnego na wybranym przykładzie	67
STANISŁAW MIKOŁAJCZYK	
Zarządzanie bezpieczeństwem przeciwpożarowym – studium przypadku	93
MAREK WOLANIN, RAFAŁ JASIUL	
Determinanty zarządzania procesem edukacji w gminach obwarzankowych	115

GRZEGORZ JAKUBOWSKI	
Czynniki społeczno-ekonomiczne determinujące podaż w zawodach medycznych w Polsce	145
MARCIN LEŚNIEWSKI	
Skuteczność mediów społecznościowych w procesie rekrutacji pracowników	157
MARIUSZ PIETRASZEK	
System zarządzania rezerwami osobowymi z wykorzystaniem programu „Legia Akademicka”	167
Zakończenie	181

WSTĘP

Genezą powstania tej książki są prace teoretyczno-empiryczne realizowane przez słuchaczy Studium Doktorskiego w Bydgoszczy pod kierunkiem opiekunów naukowych. Skutkiem tych działań są liczne artykuły i wystąpienia seminaryjne oraz konferencyjne.

Celem monografii jest zaprezentowanie efektów starań słuchaczy Studium Doktorskiego w dyscyplinie nauki o zarządzaniu. Jest to pierwszy etap prac naukowo-badawczych podejmowanych przez badaczy w procesie przygotowywania się do otwarcia przewodów doktorskich. Autorzy poszczególnych części publikacji są na różnych etapach poszukiwań obszaru zainteresowań oraz problemów badawczych.

Tematyka prac w niniejszej pozycji nawiązuje do zagadnień poruszanych w zakresie zarządzania, w szczególności odnosi się do kompetencji liderów, systemów jakości, finansów, bezpieczeństwa, procesów edukacyjnych, zarządzania relacjami czy też szeroko rozumianych zasobów ludzkich.

Publikacja składa się z trzech zasadniczych części. Pierwszą z nich stanowią trzy opracowania, w których autorzy przeprowadzili rozważania oparte na kwerendzie literatury w przedmiocie własnych zainteresowań naukowych. Badacze wykorzystali w pracy źródła wtórne, monografie naukowe, jak również akty prawne i normatywne oraz dokumenty wewnętrzne.

W drugiej części książki znalazły się dwa opracowania, w których przedstawiono wybrane metody badawcze wykorzystywane w badaniach w dyscyplinie nauki o zarządzaniu. Ze względu na wielopłaszczyznową ocenę zakresu badawczego należy wykorzystywać metodę triangulacji danych według N. Denzina. Wymaga ona zastosowania co najmniej po jednej metodzie ilościowej i jakościowej, w celu zidentyfikowania problemu oraz pogłębienia wiedzy w przedmiocie analizy.

W trzeciej części książki znalazło się sześć opracowań słuchaczy. Teksty te są ukierunkowane na analizę teoretyczno-empiryczną, opartą na danych i informacjach wtórnych oraz pierwotnych. Wyniki badań nawiązują do różnych płaszczyzn poznawczych, zgodnych z zainteresowaniami oraz wiedzą autorów.

dr Marcin Kęsy

AGNIESZKA OSOWSKA

Wyższa Szkoła Gospodarki

SYLWETKA WSPÓŁCZESNEGO MENEDŻERA W LITERATURZE PRZEDMIOTU

1. Wprowadzenie

Współczesne organizacje funkcjonują w warunkach bardzo dynamicznych zmian, które obejmują nie tylko otoczenie zewnętrzne, lecz również wewnętrzne zasoby i procesy zachodzące w przedsiębiorstwach. Dlatego zarządzanie organizacjami stawia przed menedżerami szerokie wymagania zarówno w sferze kompetencji specjalistycznych – takich, jak wiedza, umiejętności czy doświadczenie, lecz również pod kątem umiejętności psychospołecznych. Do tych ostatnich można zaliczyć takie obszary, jak: cechy osobowości, systemy wartości, jakie jednostka posiada, a także np. umiejętności prowadzenia przez nią negocjacji. W każdej organizacji ważna jest też znajomość różnego rodzaju problemów społecznych mogących pojawić się w obliczu zarządzania zespołem ludzkim. Obecnie uważa się, że nie tylko odpowiednie kwalifikacje, lecz także predyspozycje, zdolności osobowe jednostki i jej wcześniejsza aktywność zawodowa mogą przesądzić o jej sprawności w kierowaniu organizacją i przyczynić się do jej sukcesu.

2. Menedżer w ujęciu terminologicznym

Zagadnienia związane z sylwetką menedżera i jego kompetencjami sięgają początku lat 80. XX w., wtedy to Amerykańskie Stowarzyszenie Zarządzania zaprezentowało charakterystykę najlepszych kierowników. R.E. Boyatzis wymienił najważniejsze cechy efektywnego menedżera, wśród nich kompetencje, które zarysował jako: „różnicę poziomu między średnim a najlepszym wykonawcą”¹.

¹ R. Walkowiak, *Model kompetencji menedżerskich organizacji samorządowych*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2004, s. 17.

Kompetencje menedżera według niego zawierają się w takich cechach osoby zarządzającej, które są w stanie przyczynić się do jak najbardziej efektywnego i dobrego wykonywania przez niego obowiązków.

Pojęcie 'menedżer' w ujęciu encyklopedycznym oznacza osobę zarządzającą przedsiębiorstwem lub danym obszarem jego działania². Natomiast *Encyklopedia organizacji i zarządzania* definiuje pojęcie 'menedżeryzm' jako: „system sprawowania naczelnego kierownictwa w przedsiębiorstwie kapitalistycznym przez zawodowego kierownika oraz towarzyszącą temu systemowi teorię zarządzania i ideologię”³.

Terminu 'menedżer' używany obecnie zarówno w odniesieniu do pracowników wykonujących swoje zadania na stanowiskach kierowniczych, jak też do właścicieli przedsiębiorstw czy organizacji zaangażowanych w bezpośrednie zarządzanie. Zamiennie z pojęciem 'menedżer' używamy również pojęć: 'kierownik' lub nowocześniej – 'lider'⁴.

Zgodnie z definicją S. Borkowskiej i P. Bohdziewicz menedżer to: „osoba trudniąca się zawodowo zarządzaniem firmą lub jej częścią, przy wykorzystaniu wiedzy fachowej, metod i technik zarządzania”⁵.

Z kolei P. Wachowiak obrazuje menedżera jako jednostkę, która posiada umiejętność wpływania na zachowania innych pracowników i potrafi kierować nimi. Według niego warunkami skutecznego kierowania są: reprezentowanie właściwej postawy względem otoczenia i współpracowników, umiejętne nabywanie wiedzy, sprawne wykonywanie funkcji kierowniczej, a także zamiłowanie do kierowania innymi⁶.

Natomiast J. Stoner, R. Frejman, D. Gilbert traktują menedżera jako osobę, która jest odpowiedzialna za kierowanie wszelkimi działaniami mającymi na celu osiągnięcie zamierzeń i zadań przedsiębiorstwa⁷.

R.W. Griffin utożsamia menedżera z osobą, której podstawowym zadaniem jest realizacja procesu zarządzania, czyli praca w obszarze działań skierowanych na ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne zasoby organizacji. Zadania wykonywane są z zamiarem osiągnięcia określonych celów organizacji. Wszystko odbywa się w sposób sprawny i skuteczny, ukierunkowany na wcześniej wspomniane cele. Griffin uznaje za menedżera również kierownictwo

² W. Pomykało, *Encyklopedia biznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1995, s. 53.

³ *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1981, s. 253.

⁴ M. Kubik, *Menedżer w przedsiębiorstwie przyszłości*, Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 71.

⁵ S. Borkowska, P. Bohdziewicz, *Menedżer u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 1998, s. 129.

⁶ P. Wachowiak, *Profesjonalny menedżer*, Difin, Warszawa 2001, s. 19.

⁷ J.A.F. Stoner, R.E. Frejman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 2001, s. 20.

pierwszej linii, a więc takie stanowiska, jak: brygadzysta, majster, kierownika biura oraz nadzorca⁸.

Podsumowując powyższe definicje, warto posłużyć się cytatem M. Armstronga, który uważa, że „zarządzanie zasobami ludzkimi to strategiczne podejście do kwestii motywacji i rozwoju ludzi, stymulowanie ich zaangażowania i poświęcenia, tak aby realizując swe indywidualne ambicje i pragnienia, przyczyniali się do sukcesu firmy. Zarządzanie zasobami ludzkimi odbywa się w ramach całej organizacji, dlatego też musi uwzględniać jej struktury, wykorzystanie potencjału ludzkiego i wpływ, jaki na zaangażowanie i wyniki pracy mają zachodzące w niej procesy”⁹.

W świetle powyższego menedżer w organizacji to bardzo ważna osoba, kształtuje bowiem zasoby ludzkie, tym samym bezpośrednio przyczyniając się do sukcesu lub niepowodzenia przedsiębiorstwa. Menedżerowie kierujący organizacjami muszą sprostać licznym wymaganiom oraz odnaleźć się w wielu rolach, powinni również elastycznie dostosowywać się do stawianych przed nimi wyzwań oraz zmian.

3. Kompetencje menedżera

Organizacje chcące przetrwać w stale rozwijającym się i ewoluującym świecie potrzebują efektywnego i sprawnego kierownictwa. Dlatego też wydajny menedżer, który potrafi skutecznie kierować organizacją, jest tak bardzo pożądanym pracownikiem. Kompetentna osoba jest w stanie nie tylko zrealizować założone cele, ale również przewodzić innym pracownikom, tym samym przyczyniając się do sukcesu przedsiębiorstwa.

Jednym z podstawowych podziałów umiejętności menedżerskich jest ten dokonany przez R.L. Katza, który wyróżnił trzy podstawowe typy¹⁰:

- umiejętności techniczne – umiejętność posługiwania się narzędziami, metodami i technologią w celu realizacji założeń danej organizacji;
- umiejętności społeczno-interpersonalne – umiejętność współpracy z ludźmi oraz ich motywowania, są to również wszelkie umiejętności potrzebne do współpracy z innymi członkami organizacji i prowadzenia zespołu;
- koncepcyjne – to umiejętności koordynacji oraz integrowania wszystkich interesów i działalności organizacji; pozwalają one na myślenie strategiczne.

⁸ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 89-90.

⁹ A. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, WPSB, Kraków 1996, s. 17-18.

¹⁰ M. Dołhasz, J. Fudaliński, M. Kosala, H. Smutek, *Podstawy zarządzania. Koncepcje – strategie – zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 90-102.

Katz uważał, że zarówno rola, jak i znaczenie wymienionych powyżej grup umiejętności menedżerskich jest odrębna w zależności od stopnia poziomu zarządzania – panującej hierarchii. Twierdził, że umiejętności techniczne są konieczne w rozwiązywaniu konkretnych zadań operacyjnych oraz w szkoleniu pracowników. Umiejętności techniczne są niezbędne u kierowników pierwszej linii, czyli takich, którzy zarządzają obszarem na poziomie wykonywania zadań technicznych. Z kolei umiejętności społeczne, inaczej nazywane interpersonalnymi, są bardzo istotne w tworzeniu odpowiednich relacji zarówno z podwładnymi, klientami, jak i innymi partnerami organizacji. Katz uważał, że umiejętności społeczne w szczególności są niezbędne wśród kierownictwa średniego szczebla zarządzania. Uważał, że dla osób znajdujących się na najwyższym poziomie zarządzania najważniejsze są umiejętności koncepcyjne. Wspomniane umiejętności są konieczne w całym procesie planowania organizacji czy realizacji wszelkich działań. To również zdolności do motywowania i inspirowania pracowników, do twórczego myślenia i rozwiązywania pojawiających się problemów. Te umiejętności to także nawiązywanie i utrzymywanie bardzo różnorodnych relacji z szeroko rozumianym otoczeniem organizacji w dłuższej perspektywie czasowej. Menedżer najwyższego stopnia powinien według Katza dostrzegać całokształt zagadnień związanych z danym podmiotem, powinien przewidywać, jak poszczególne elementy mogą wpływać na siebie nawzajem, a także na całość organizacji¹¹.

Kolejnym zestawieniem umiejętności, jakie powinien posiadać menedżer, jest propozycja A. Pochtowskiego. Dzieli on umiejętności menedżerskie na cztery podgrupy¹²:

- 1) Grupa 1 – umiejętności techniczne – szereg kompetencji koniecznych dla wykonywania zadań w danej organizacji, obejmuje to zarówno samo zrozumienie celów do realizacji, jak i posiadanie właściwych umiejętności do ich wykonania; poprzez umiejętności rozumie się również wiedzę na temat właściwej techniki i technologii.
- 2) Grupa 2 – umiejętności interpersonalne – obejmują nie tylko relacje wewnątrz firmy; to także współpraca z klientami, kontrahentami, inwestorami czy klientami; umiejętne nawiązywanie relacji, dostosowanie komunikacji do rozmówcy może bowiem przyczynić się do zwiększenia efektywności pracy; w relacjach z pracownikami ważne są również umiejętności mediacji, odpowiedniego motywowania czy sprawiedliwej oceny ich pracy.
- 3) Grupa 3 – umiejętności koncepcyjne – inaczej określane jako umiejętność myślenia abstrakcyjnego, postrzeganie rzeczywistości przez pryzmat jej złożoności i świadomość różnorodnych relacji pomiędzy jej elementami; jest to również

¹¹ J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, op. cit., s. 32-33.

¹² A. Pochtowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2005, s. 132.

umiejętność myślenia strategicznego i właściwego planowania działań swoich, jak i podległych pracowników.

- 4) Grupa 4 – umiejętności analityczne i diagnostyczne – to rozpoznawanie problemów, badanie ich symptomów, analizowanie i opracowywanie optymalnych rozwiązań dla różnorodnych zagadnień, a także wybór najwłaściwszej decyzji i sposobu postępowania w danej sytuacji.

Z kolei D. Thierry i Ch. Sauret do kompetencji menedżera zaliczają następujące umiejętności¹³:

- zdolność i chęć do poszukiwania i przetwarzania znalezionych informacji;
- chęć do podejmowania pracy zespołowej;
- umiejętność właściwego formułowania problemów oraz szukania najlepszych rozwiązań;
- umiejętność organizowania pracy własnej oraz pracy współpracowników;
- zdolność do wyznaczania celów oraz priorytetów w działaniu;
- predyspozycje do decydowania i kierowania;
- szukanie odpowiednich kompromisów mogących usprawnić pracę.

Idealny menedżer to osoba, która odznacza się swoją postawą – ukierunkowana jest na odniesienie sukcesu. Proces samorealizacji jest dla niej najważniejszy, posiada ona zdolność do ciągłego samorozwoju zawodowego i osobistego. Czerpie dużą satysfakcję z bycia najlepszą, tym samym nie wywyższając się nad swoimi pracownikami. W osobie skutecznego menedżera odnajdujemy wewnętrzne poczucie kontroli – jest to coś, co pozwala na skupienie uwagi na realizacji określonego celu. Do sukcesów w pracy menedżera przyczynia się również osiągnięcie wysokiego poziomu profesjonalizmu oraz ciągłe uzupełnianie posiadanej już wiedzy. Dodatkowo menedżer chcący osiągać sukcesy stale powinien poszerzać swoje horyzonty oraz potrafić korzystać z umiejętności i doświadczeń innych. Dobry menedżer potrafi zapanować nad sobą, potrafi wyselekcjonować informacje i odrzucić wszystko, co mogłoby mu przeszkodzić lub zaszkodzić w realizacji zamierzonego celu. Wartościowy menedżer cechuje się optymizmem oraz niewielkim poczuciem strachu, w swoim działaniu odznacza się skłonnością do podejmowania ryzyka¹⁴.

Polskie badaczki A. Rakowska i A. Sitko-Lutek wyróżniają następujące kompetencje u sprawnego menedżera¹⁵:

¹³ D. Thierry, Ch. Sauret, N. Monod, *Zatrudnienie i kompetencje w przedsiębiorstwie w procesie zmian*, Poltext, Warszawa 1994, s. 174-175.

¹⁴ J. Bieda, *Menedżer. Metody i techniki pracy*, Wydawnictwo Śląskiej Wyższej Szkoły Zarządzania, Katowice 1998, s. 8.

¹⁵ A. Rakowska, A. Sitko-Lutek, *Doskonalenie kompetencji menedżerskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 35-36.

- doskonałe umiejętności techniczne;
- stałe zwiększanie efektywności własnej osoby, podnoszenie kwalifikacji;
- umiejętność wykorzystania i kierowania stresem;
- umiejętności koncepcyjne;
- łatwość w komunikowaniu się;
- zdolność motywowania siebie oraz współpracowników;
- kompetencje do zdobywania władzy i wywierania wpływu na innych;
- predyspozycje do rozwiązywania konfliktów;
- umiejętności pracy w zespole;
- zdolność do wprowadzania zmian.

Dla T. Oleksyna kompetencje to: „zakres wiedzy, umiejętności, doświadczenia, postaw i zachowań oraz inne cechy psychofizyczne ważne w danej pracy; gotowość pracownika do działania w danych warunkach i zdolność przystosowania się do zmian, a także formalne wyposażenie w możliwości działania i podejmowania decyzji związanych z pracą”¹⁶.

Następnym zestawieniem kompetencji menedżerskich jest to sklasyfikowane przez M. Armstronga, wśród umiejętności wymienia on następujące cechy¹⁷:

- właściwą komunikację z otoczeniem;
- zorientowanie na osiągnięcie wyznaczonych celów, wyników;
- umiejętność skupienia się na kliencie;
- zdolności do pracy zespołowej;
- skłonności przywódcze;
- właściwe planowanie i organizowanie pracy własnej i innych;
- elastyczność w działaniu, umiejętność przystosowywania się do zmieniających się warunków;
- właściwe stymulowanie rozwoju innych osób.

4. Funkcje, role i zadania stawiane przed menedżerem

T. Oleksyn uważa, że współczesny menedżer powinien posiadać zdolności do inspirowania innych osób, a także możliwości tworzenia nowych rozwiązań, oraz wyznaczania nowych zasad. Od współczesnego menedżera wymaga się, aby podejmował wszelkie działania mające przybliżyć go do realizacji misji organizacji¹⁸.

¹⁶ T. Oleksyn, *Zarządzanie kompetencjami*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 17-28.

¹⁷ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Dom Wyd. ABC, Kraków 2000, s. 247-248.

¹⁸ T. Oleksyn, *Sztuka kierowania*, WSZiP im. B. Jańskiego w Warszawie, Warszawa 1999, s. 65.

Współczesne zadania kierownicze według L. Saylesa nie mają obecnie wyraźnych jednoznacznych i określonych granic. Nowoczesny menedżer uwikłany jest w sieć wzajemnych zależności. Powinien umiejętnie poruszać się wśród różnorodnych powiązań i oddziaływań, wcześniej wyznaczone tempo rozwoju może się zmieniać, a zarządzanie powinno nadążyć za tymi zmianami. Menedżer ma wprowadzać ład w działalność organizacji¹⁹.

Menedżer, realizując proces zarządzania, musi pełnić różne funkcje, role i zadania. W teorii menedżer to osoba realizującą proces zarządzania. Realizuje ten proces poprzez pełnienie m.in. funkcji kierowniczych, lecz także poprzez planowanie i kontrolowanie. Pracę menedżerów można streścić w kilku najważniejszych płaszczyznach działania: podejmowanie decyzji, kierowanie zespołem ludzi, nieustanne doskonalenie oraz umiejętność dopasowywania organizacji do nieprzewidywanych i częstokroć zaskakujących zmian zachodzących w jej otoczeniu.

Od menedżera obecnie wymaga się rozwoju i wspieranie kompetencji zarówno swoich, jak i podległych pracowników. Rozwój zasobu ludzkiego przedsiębiorstwa utożsamiany jest z rozwojem samego przedsiębiorstwa. Kompetencje osób tworzących organizację powinny być wykorzystywane jak najefektywniej, analiza różnych sytuacji mających miejsce w przedsiębiorstwie, lecz również zachowań czy ich konsekwencji ma pozwolić na zdobycie nową wiedzy. Ta nowa wiedza i umiejętności mają przyczynić się dla dobra całej organizacji jak również dla interesu poszczególnych pracowników²⁰.

Współcześnie bardzo ważną rolę w zarządzaniu organizacją odgrywa kapitał społeczny przedsiębiorstwa, rozumiany jako więzi społeczne pośredniczące w transakcjach ekonomicznych. Kapitał ten znacząco wpływa na większe zaufania wśród pracowników, jest podstawą do działania zespołowego. Pomaga zmniejszyć koszty poszukiwania informacji i jej przepływu w organizacji, sprzyja również dzieleniu się prywatnymi dobrami. Organizacje o wysokim stopniu kapitału społecznego bardziej dbają o swoich pracowników, ponieważ sukces pracownika może stać się wyznacznikiem sukcesu organizacji. Człowiek i jego powodzenie ma przełożenie na dokonania całego przedsiębiorstwa. Pozytywne aspekty relacji międzyludzkich wbudowują się w szeroko pojmowany kapitał społeczny, ma on wymiar niematerialny, jednak może być traktowany jako potencjalne źródło władzy i zarządzania w organizacji²¹.

M. Bugdol uważa, że współcześnie ważną rolę w angażowaniu pracowników i budowaniu zaufania w organizacji odgrywają przełożeni. Menedżerowie

¹⁹ P. Żukowski, *Kierowanie przedsiębiorstwem przemysłowym przy produkcji seryjnej*, PWN, Warszawa - Wrocław 1989, s. 73-74.

²⁰ K. Kubik, *Kultura menedżerska*, WWSE, Warszawa 2008, s. 186.

²¹ M. Bratnicki, J. Strużyńska, *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*, Wydawnictwo AE, Katowice 2001, s. 124.

angażujący się w realizację zadań sprawiają, że pracownicy, widząc ich aktywność, sami bardziej identyfikują się z celem, jaki mają osiągnąć. W momencie pojawienia się możliwości realizacji wspólnego celu i interesu zaufanie w organizacji wzrasta. Jeśli organizacja nie będzie miała wspólnych celów, mogą pojawiać się wzajemne uprzedzenia, a tym samym sprawność jej funkcjonowania zostanie zaburzona. Wzajemne zaufanie i życzliwość w kontaktach ze współpracownikami są pożądane w zarządzaniu zmianami, a także w realizacji nowych przedsięwzięć i projektów. Bugdol uważa, że budowanie przez menedżera wzajemnego zaufania i zaangażowania jest wartością dla organizacji, która ma bezpośredni wpływ na jej powodzenie i ewentualne zmiany. Twierdzi on również, że jednostkowe zachowania przełożonych mają dużo większy wpływ na zaufanie i satysfakcję pracowników niż formalne ustalone odgórnie procedury zarządzania. Atmosfera zaufania w organizacji wpływa pozytywnie na integrację, ta z kolei jest możliwa, gdy pracownicy mają wspólne wartości, które współdecydują o wizerunku organizacji, ponieważ wpływają na proces podejmowania działań. Wartości reprezentowane przez poszczególnych pracowników tworzą system wartości organizacyjnych, który następnie przeradza się w kulturę organizacyjną²².

Role menedżerów w organizacji, według H. Mintzberga, obejmują trzy grupy ról i przedstawiają się następująco²³:

- role decyzyjne – związane z właściwą alokacją zasobów, role te obejmują podejmowanie decyzji związane z jak najkorzystniejszym pozyskaniem i jak najwłaściwszym rozmieszczeniem zasobów, cały proces ma sprzyjać sprawnemu działaniu organizacji;
- role interpersonalne – obejmujące relacje między ludzkie w organizacji, polegają na stworzeniu takiej kultury organizacyjnej, która będzie w stanie wspierać stosunki międzyludzkie dodatkowo takiej, która przyczyni się do kształtowania postaw sprzyjających realizacji zamierzonych celów;
- role informacyjne – odnoszące się do procesu skutecznej informacji, polegają na zbieraniu i przekazywaniu informacji w organizacji w sposób jak najbardziej skuteczny, ale również na tworzeniu całych systemów informacyjnych mających usprawnić pracę.

Podział ról na takie same jak powyżej grupy można przedstawić w taki sposób, jak powyżej, uszczegóławiając jeszcze bardziej, co wiąże się z daną rolą²⁴:

²² M. Bugdol, *Zaufanie jako element systemu wartości organizacyjnych*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 2/2010.

²³ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 53.

²⁴ B. Kuc, *Menedżer nowych czasów. Najlepsze metody i narzędzia zarządzania*, Helion, Gliwice 2010, s. 56-64.

1. Role interpersonalne: rola reprezentacyjna – tworzenie wizerunku firmy na zewnątrz, reprezentacja firmy, dbanie o dobry jej obraz; rola przywódcza – realizacja zamierzeń firmy poprzez motywowanie pracowników, przewodzenie grupie, ocena pracowników; rola łącznika – pośrednika – utrzymywanie dobrych relacji z otoczeniem zewnętrznym firmy, reklama i propagowanie wśród potencjalnych klientów.
2. Role informacyjne: rzecznika przedsiębiorstwa – reprezentacja przedsiębiorstwa często w sytuacjach problemowych przed osobami z zewnątrz; upowszechniającego – dostarczanie i przekazywanie informacji pozostałym członkom grupy; monitora – dostarcza informacji związanych z funkcjonowaniem firmy, poszukiwanie fachowej wiedzy dla rozwiązania problemów.
3. Role decyzyjne: przedsiębiorcy – inicjacja nowych możliwości, wprowadzanie systematycznych zmian mających przyczynić się do rozwoju przedsiębiorstwa, zachęcanie współpracowników do innowacyjności; przeciwdziałającego zakłóceniom – usprawnianie struktury organizacyjnej, eliminacja negatywnych zjawisk, przeciwdziałanie występowaniu sytuacji konfliktowych; rozdzielającego zasoby – ustalanie priorytetów, konstruowanie budżetu przedsiębiorstwa, podejmowanie decyzji o wyborze najwłaściwszych pracowników oraz narzędzi pracy; negocjatora – reprezentowanie firmy w negocjacjach zewnętrznych, pomaganie w rozwiązywaniu problemów negocjacyjnych.

Realizacja poszczególnych ról przez menedżera w głównej mierze zależy od jego predyspozycji. J. Antoszkiewicz uważa, że są to m.in.: poziom wiedzy ogólnej i szczegółowej, erudycji, czytania, sposób widzenia i postrzegania problemów, wcześniejsze doświadczenia, umiejętność przełożenia rozwiązań teoretycznych na praktyczne, oraz aktywna postawa i odrobina szczęścia²⁵.

Zadaniem menedżera jest, aby zrozumieć strategię organizacji, a tym samym wiedzieć, jak swoim działaniami może przyczynić się do jej sukcesu. Zadania menedżera według P. F. Druckera to m.in.: zarządzanie przedsiębiorstwem poprzez wyznaczanie celów; umiejętność podejmowanie ryzyka oraz profesjonalizm w skalkulowaniu kosztów z wyprzedzeniem czasowym, a tym samym możliwość wybrania najkorzystniejszego wariantu. To także zdolność do integrowania zespołu, w którym każdy z jego elementów zna swoje możliwości i potrafi dać z siebie tyle, aby w odniesieniu do wspólnego celu osiągnąć sukces. Do zadań menedżera zalicza także umiejętność szybkiego i czytelnego dla wszystkich przekazywania informacji. Ważne jest także motywowanie pracowników do jak najbardziej efektywnej pracy. Tematyka ogólnego postrzegania spraw ekonomicznych, politycznych czy innych zjawisk w skali makro, jak i mikro jest również bardzo istotnym zadaniem dobrego zarządcy, dzięki temu może on planować swoje działania, uwzględniając w nich wszystkie te aspekty.

²⁵ J.D. Antoszkiewicz, *Metody zarządzania*, Poltext, Warszawa 2007, s. 18-19.

Kolejne zadanie to kierowanie własnym rozwojem poprzez zdobywanie nowych umiejętności oraz doskonalenie swoich cech osobowych. Zadaniem jest także kierowanie pracownikami w sposób, który pozwala wykorzystać właściwie ich wiedzę i umiejętności, ale również zrozumieć ich potrzeby i oczekiwania, dodatkowo wykorzystać całą wiedzę na temat pracowników, aby jak najbardziej przyczynić się do sukcesu organizacji. Rolą menedżera jest także takie sterowanie rozwojem organizacji, aby poprzez znajomość jej misji i celów, wad i zalet, mocnych i słabych stron, a także szans i zagrożeń, jakie niesie otoczenie, w możliwie jak najskuteczniejszy sposób wykorzystać wszystkie te możliwości. Menedżer to także osoba, która ma za zadanie rozwiązywać różnego rodzaju problemy, podejmować najbardziej słuszne decyzje oraz wprowadzać je w życie²⁶.

5. Menedżer przyszłości

Menedżerowie będą musieli mierzyć się z coraz bardziej poważnymi i skomplikowanymi zadaniami. Wymagania stawiane przed nimi będą coraz bardziej wygórowane, a ich sukces będzie zależał od tego, jak bardzo przygotują się sami oraz swój personel na nowe wyzwania. Obecnie przedsiębiorstwa walczą o klienta, muszą stale zwiększać swoją konkurencyjność, dlatego też osiągnięcie sukcesu obecnie będzie coraz trudniejsze.

Jednym z wyzwań dla menedżera jest z pewnością umiejętność długofalowego działania – tworzenia i dostarczania wymaganych wartości na stale zmieniającym się rynku dóbr i usług. Istotne jest także umożliwienie osiągnięcia i ciągłego utrzymania przewagi konkurencyjnej nad innymi podmiotami. Ważne są także działania stabilizujące i wzmacniające pozycję konkurencyjną przedsiębiorstwa. Potencjał organizacji to taka sieć powiązań między przedsiębiorstwami, która umożliwia im jak najpełniejszy rozwój²⁷.

Z kolei S.R. Covey uważa, że przywódca przyszłości powinien spełniać następujące zadania²⁸:

- określenie kierunku – stworzenie wizji i misji przedsiębiorstwa, która będzie interesująca i zarazem będzie pobudzać poczucie jej celu; dodatkowo powiąże system wartości i wizję z potrzebami klientów;
- korelowanie – gwarancja korelacji pomiędzy pracownikami oraz misją i strategią organizacji, aby procesy w przedsiębiorstwie w odpowiedni sposób zaspokajały potrzeby klientów;

²⁶ P.F. Drucker, *Menedżer skuteczny*, AE, Kraków 1994, s. 102-105.

²⁷ P. Blaik, *Logistyka. Koncepcja zintegrowanego zarządzania*, PWE, Warszawa 2010, s. 435.

²⁸ S. R. Covey, *Trzy role lidera w nowym paradygmacie*, [w:] F. Hesselbein, M. Goldsmith, R. Beckhard (red.), *Lider przyszłości*, Business Press, Warszawa 1997, s. 160-161.

- uprawnienie – zauważenie talentu i kreatywności wśród pracowników prowadzi do osiągnięcia wspólnych celów oraz podbudowaniu wartości wizji i misji w oczach konsumentów.

Potencjał przedsiębiorstwa obecnie to przede wszystkim kompetencje, do których wykształcenia potrzebne są zasoby oraz zdolności. Jednym z ważnych zasobów jest sylwetka menedżera, który poprzez swoje kompetencje jest w stanie zapewnić rozwój organizacji. Zasoby posiadane przez firmę mają zabezpieczać działalność rynkową przedsiębiorstwa, a więc powinny być na tyle wartościowe, rzadkie i trudne do skopiowania, aby ich cena była jak najwyższa. Zdolności natomiast to czynności zawierające w sobie umiejętności do zaangażowania oraz wykorzystania posiadanych zasobów do realizacji wyznaczonego celu czy zadania²⁹.

Ciągły rozwój gospodarczy oraz nieustanna dynamika zmieniającego się otoczenia znacząco wpływają na zmianę i rozwój ról menedżerskich. Możemy wyróżnić pięć podstawowych czynników, które mają wpływ na funkcjonowanie menedżera w organizacji, są to³⁰:

- Szeroka instytucjonalna perspektywa – zmiana celów i hierarchii wartości w firmie podyktowana jest zmianami w społeczeństwie, które stawia coraz większe zadania i określa nowe priorytety w podziale dostępnych dóbr; nowe priorytety z kolei wyznaczają nowe warunki konkurencyjności pomiędzy organizacjami, a także współpracy z innego typu przedsiębiorstwami.
- Poszerzenie możliwości działania – rozszerzenie działalności organizacji poza granicami kraju, niewiązanie się z geograficznymi granicami czy sytuacją polityczną.
- Informacyjne wyzwanie – bardzo duży wpływ na zarządzanie organizacją mają obecnie uwarunkowania technologiczne, które w znaczący sposób zmieniają sposób wykonywania różnych czynności; ułatwiają komunikację na odległość czy też usprawniają przesyłanie danych.
- Rosnąca złożoność firmy jako systemu działań – kompetencje kierownictwa powinny rozwijać się razem z rozwojem stosowanej technologii, wszystko powinno być spójne, kierownik – menedżer powinien nadążać za rozwojem i zmianami w firmie.
- Różnorodność i zmienność zadań w organizacji – zmienność otoczenia wymaga zwiększenia szybkości reakcji na zmiany; stale wzrastająca konkurencja, zwiększenie tempa zarówno w łączności, jak i transporcie powodują konieczność szybkiego dostosowania się, bardzo istotne jest także moni-

²⁹ R. Matwiejczuk, *Kompetencje logistyki jako metakoncepcje przedsiębiorstwa*, [w:] S. Kauf (red.), *Logistyka i inne koncepcje zarządzania w naukach ekonomicznych*, Uniwersytet Opolski, Opole 2012, s. 69.

³⁰ K. Krzakiewicz, *Zmiana układu ról kierowniczych w procesie transformacji*, [w:] *Praca kierownicza w przedsiębiorstwie w okresie transformacji gospodarki*, Poznań 1996, s. 25-26.

torowanie działań konkurentów, na bieżąco trzeba rozwiązywać problemy pojawiające się w obszarze produkcji czy też technologii.

Menedżerowie jutra, chcąc sprostać obecnym wyzwaniom, muszą stosować zarządzanie, powiązane z bardzo dużą elastycznością, zarówno w obszarze samej organizacji, jak i pozytywnego podejścia do innowacyjności pracowników. Nowoczesne organizacje poszukują menedżerów kreatywnych, takich jednostek, które potrafią przewodzić. Wartościowy menedżer traktuje ludzi jako swój najważniejszy zasób, stwarza im możliwości rozwoju oraz wykazania się kreatywnością i zaangażowaniem. Nowoczesne zarządzanie to przede wszystkim zmiana stylu kierowania ludźmi. Pracownik powinien być pozytywnie nastawiony, przekonany do misji i celów przedsiębiorstwa. Każdą zmianę powinien traktować jako możliwość dla siebie, powinien identyfikować się z organizacją³¹.

6. Podsumowanie

Nowoczesny menedżer, podobnie jak nowoczesna organizacja, powinien być bardzo elastyczny, wykazywać się umiejętnością szybkiego dostosowywania i reagowania na zmiany zachodzące w otoczeniu przedsiębiorstwa, a relacje budować na wyklarowanej wizji przyszłości, wykorzystując przy tym swoje kompetencje i posiadane zasoby. Organizacja oraz menedżer mają dobrze służyć zarówno potencjalnym klientom, jak i pracownikom. Dlatego też przedmiotem zainteresowań nauk z zakresu zarządzania jest profil sylwetki idealnego menedżera. Badacze w różny sposób zestawiają trwałe cechy, którymi powinien charakteryzować się menedżer. W dalszym ciągu temat ten jest eksploatowany, ponieważ wraz ze zmianami otoczenia zmieniają się pożądane atrybuty. W ostatnim czasie bardzo istotne stały się psychiczne cechy menedżerskie, które przekładają się na kompetencje i umiejętności istotne z punktu widzenia zarządzania organizacjami. Cechy psychiczne menedżerów i to, w jaki sposób mogą się one przełożyć na posiadane kompetencje menedżerskie, stanowią bardzo ważne zagadnienie, które powinno zostać poddane wnikliwej analizie z perspektywy zarządzania.

BIBLIOGRAFIA

1. Antoszkiewicz J.D., *Metody zarządzania*, Poltext, Warszawa 2007.
2. Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, WPSB, Kraków 1996.
3. Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Dom Wyd. ABC, Kraków 2000.
4. Bieda J., *Menedżer. Metody i techniki pracy*, Wydawnictwo Śląskiej Wyższej Szkoły Zarządzania, Katowice 1998.
5. Blaik P., *Logistyka. Koncepcja zintegrowanego zarządzania*, PWE, Warszawa 2010.

³¹ *Psychologiczne aspekty reorganizacji*, „Zarządzanie na Świecie”, nr 6, 1997, s. 42.

6. Borkowska S., Bohdziewicz P., *Menedżer u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 1998.
7. Bratnicki M., Strużyńska J., *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*, Wydawnictwo AE, Katowice 2001.
8. Bugdol M., *Zaufanie jako element systemu wartości organizacyjnych*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 2/2010.
9. Covey S.R., *Trzy role lidera w nowym paradygmacie*, [w:] F. Hesselbein, M. Goldsmith, R. Beckhard (red.), *Lider przyszłości*, Business Press, Warszawa 1997.
10. Dołhasz M., Fudaliński J., Kosala M., Smutek H., *Podstawy zarządzania. Koncepcje – strategię – zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
11. Drucker P.F., *Menedżer skuteczny*, AE, Kraków 1994.
12. *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1981.
13. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
14. Krzakiewicz K., *Zmiana układu ról kierowniczych w procesie transformacji*, [w:] *Praca kierownicza w przedsiębiorstwie w okresie transformacji gospodarki*, Poznań 1996.
15. Kuc B., *Menedżer nowych czasów. Najlepsze metody i narzędzia zarządzania*, Helion, Gliwice 2010.
16. Kubik K., *Kultura menedżerska*, WWSE, Warszawa 2008.
17. Kubik M., *Menedżer w przedsiębiorstwie przyszłości*, Dom Organizatora, Toruń 2005.
18. Matwiejczuk R., *Kompetencje logistyki jako metakoncepcje przedsiębiorstwa*, [w:] S. Kauf (red.), *Logistyka i inne koncepcje zarządzania w naukach ekonomicznych*, Uniwersytet Opolski, Opole 2012.
19. Oleksyn T., *Sztuka kierowania*, WSZiP im. B. Jańskiego w Warszawie, Warszawa 1999.
20. Oleksyn T., *Zarządzanie kompetencjami*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.
21. Poczowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2005.
22. Pomykała W., *Encyklopedia biznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1995.
23. *Psychologiczne aspekty reorganizacji*, „Zarządzanie na Świecie”, nr 6/1997.
24. Rakowska A., Sitko-Lutek A., *Doskonalenie kompetencji menedżerskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
25. Stoner J.A.F., Frejman R.E., Gilbert D.R., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 2001.
26. Thierry D., Sauret Ch., Monod N., *Zatrudnienie i kompetencje w przedsiębiorstwie w procesie zmian*, Poltext, Warszawa 1994.
27. Wachowiak P., *Profesjonalny menedżer*, Difin, Warszawa 2001.
28. Walkowiak R., *Model kompetencji menedżerskich organizacji samorządowych*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2004.
29. Żukowski P., *Kierowanie przedsiębiorstwem przemysłowym przy produkcji seryjnej*, PWN, Warszawa-Wrocław 1989.

JOANNA ŻUCHOWICZ - KWIATKOWSKA

Wyższa Szkoła Gospodarki

KONCEPCJE KONKURENCYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW

1. Wprowadzenie

Przedsiębiorstwo odgrywa w gospodarce rynkowej jedną z najważniejszych ról. Zadaniem każdego kraju jest zapewnienie warunków do rozwoju przedsiębiorstw, ponieważ zrównoważony i stabilny rozwój tych podmiotów jest przyczynkiem do wzrostu dobrobytu społeczeństwa. Podstawowym warunkiem i zarazem celem funkcjonowania przedsiębiorstwa na rynku jest nie tylko zysk i zwiększanie udziału w rynku, ale również konkurencyjność jako podstawa dalszego rozwoju.

W teorii, na podstawie doświadczeń praktycznych w obszarze zarządzania strategicznego, wypracowano wiele różnych koncepcji konkurencyjności przedsiębiorstw. W miarę rozwoju badań zmieniało się podejście do omawianego problemu. Analizując perspektywę ostatnich 20-30 lat, wymienić można trzy podejścia do kształtowania koncepcji przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa:

- dawanie priorytetu źródłom zewnętrznym, które odnoszą się do specyfiki otoczenia zewnętrznego badanego podmiotu gospodarczego (teorie klasyczne);
- koncentracja uwagi na źródłach wewnętrznych, które tkwią bezpośrednio w przedsiębiorstwie, czyli na zasobach przedsiębiorstwa (nowe koncepcje);
- łączenie źródeł zewnętrznych i wewnętrznych, czyli tzw. układ mieszany¹.

W dynamicznie zmieniającej się aktualnie sytuacji rynkowej, klasyczne koncepcje konkurencyjności przedsiębiorstw okazują się być niewystarczające do poszukiwania nowych sposobów budowania przewagi konkurencyjnej organizacji na rynku. Ponadto nie objaśniają w pełni mechanizmów tworzenia i umacniania

¹ J. Bednarz, *Klasyczne a nowe teorie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw*, [w:] H. Treder (red.), *Problemy współczesnej gospodarki światowej*, Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego UG nr 30, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011, s. 112-122.

tej przewagi. Lata 90. XX w. sprzyjały rozwojowi nowych teorii konkurencyjności, wykorzystujących bardziej złożone metody pozyskiwania i rozwoju konkurencyjnych zasobów oraz umiejętności przedsiębiorstw.

W artykule podjęto próbę ukazania różnic w podejściu do konkurencyjności przedsiębiorstw przez obie grupy teorii. Niewielka objętość tekstu sprawiła, że zaprezentowano tylko wybrane koncepcje, które są najczęściej przywoływane w literaturze przedmiotu.

2. Klasyczne koncepcje konkurencyjności przedsiębiorstw

Fundamentem klasycznych koncepcji konkurencyjności (zapoczątkowanych w latach 70. XX w.) jest przyjęcie założenia, że celem konkurowania jest osiągnięcie pozycji konkurencyjnej na rynku poprzez wytworzenie przewag konkurencyjnych, których tradycyjnymi źródłami są: koszty, jakość, różnicowanie oferty, intensywna promocja oraz pozycja na rynku. Uwaga czołowego przedstawiciela tego nurtu M.E. Portera i innych badaczy koncentrowała się przede wszystkim na bezpośrednich źródłach powstawania i rozwoju tych czynników². Koncepcje te oparte są przede wszystkim na klasycznych źródłach przewagi przedsiębiorstw i stawiają za punkt wyjścia specyfikę otoczenia zewnętrznego danego podmiotu gospodarczego oraz jego relacje z klientami. Traktowanie źródeł zewnętrznych siły rynkowej jako priorytetowych powodowało, że nie zgłębiano istoty i znaczenia wszystkich zasobów wewnętrznych przedsiębiorstwa. Fundamentem tych koncepcji jest założenie, że wysoki udział w rynku podmiotu przekłada się na proporcjonalnie wysokie zyski. Stało to się podstawową przesłanką utożsamiania konkurencyjności z pozycją na rynku lub w sektorze. Tradycyjne koncepcje zakładały ponadto istnienie konkurencji w postaci oligopolu oraz konkurencji monopolistycznej. Uważano, że przedsiębiorstwa nie są skłonne do współpracy na rynku, a więc przyjmują postawę konfrontacyjną.

Do fundamentalnych wczesnych koncepcji zalicza się:³

- koncepcje konkurencyjności kosztowej bazującą na efektach wielkiej skali produkcji, specjalizacji, standaryzacji oraz doświadczeniu;
- przywództwo jakościowe oraz systemy sterowania jakością;
- konkurowanie oparte na sile rynkowej przedsiębiorstwa (pozycja lidera oraz dominanta na rynku);

² M.E. Porter, *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, Wydawnictwo MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 22- 65, s. 433- 447.

³ Z. Pierścionek, *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 199-200 oraz S. Łobejko, Z. Pierścionek (red.), *Zarządzanie strategiczne w praktyce polskich przedsiębiorstw*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2011, s. 18.

- marketingową koncepcję konkurencyjności;
- przywództwo kosztowe i dyferencjację.

Powszechną i znaną w literaturze koncepcją klasyczną jest koncepcja bazy przewagi konkurencyjności, której autorem jest M.E. Porter. Podstawową kwestią w tym ujęciu jest rozpoznanie przewagi konkurencyjnej w sektorze gospodarki, w której funkcjonuje przedsiębiorstwo. Koncepcja pięciu sił konkurencji uwiadcza, że w każdym sektorze rynku wyróżnia się pięć podstawowych czynników: siłę przetargową dostawców, siłę przetargową nabywców, groźbę pojawienia się substytutów, groźbę pojawienia się nowych konkurentów, rywalizację między konkurentami⁴. Podejście M.E. Portera w żaden sposób nie uwzględnia zasobów samego przedsiębiorstwa oraz ich potencjalnego wpływu na budowanie przewagi konkurencyjnej. Autor ten wyróżnia przewagę wynikającą z przywództwa kosztowego (nazywaną również w skrócie przewagą kosztową), ze zdolności do różnicowania oferowanych dóbr lub usług (przewaga dyferencjacji) oraz przewagę wynikającą ze skupienia przedsiębiorstwa na określonym sektorze gospodarczym (przewaga koncentracji)⁵.

W aktualnej sytuacji rynkowej poszukiwanie źródeł przewagi konkurencyjnej przy wykorzystaniu tylko teorii tradycyjnych jest raczej niewystarczające. Koncepcje klasyczne nie objaśniają w pełnym zakresie mechanizmów zapoczątkowania i umacniania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa na rynku.

3. Koncepcja zasobowa konkurencyjności przedsiębiorstw

W latach 80. i 90. XX w. pojawił się nowy pogląd na budowanie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw, nawiązujący do tzw. szkoły zasobowej. Fundamentem zasobowej teorii przedsiębiorstwa stały się rozważania E.T. Penrose i P. Rubina⁶, które kontynuowali w 1982 r. S.A. Lippman i R.P. Rumelt⁷. Punktem wyjścia do analizy źródeł przewagi konkurencyjnej podmiotu gospodarczego stało się samo przedsiębiorstwo i jego zasoby oparte na wewnętrznych predyspozycjach i warunkach podmiotu, a nie otoczenie konkurencyjne.

⁴ M.E. Porter, *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, Wydawnictwo MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa 2006, s. 63.

⁵ Por. A. Kaleta, *Strategie konkurencji w przemyśle*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 164-169.

⁶ E.T. Penrose, *The theory of the Growth of the Firm*, Oxford University Press, New York 1959, s. 24 oraz P.H. Rubin, *The Expansion of Firms*, „Journal of Political Economy”, Vol. 81, No. 4, 1973, s. 936-949.

⁷ S.A. Lippman, R.P. Rumelt, *Uncertain Imitability: An Analysis of Interfirm Differences in Efficiency under Competition*, „The Bell Journal of Economics”, Vol. 13, No. 2/Autumn 1982, s. 418-438.

W koncepcji szkoły zasobowej rozróżniano dwie grupy zasobów, które mają wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstwa. Zasoby, które przyczyniają się do tworzenia wartości dodanej, nazywano strategicznymi. Natomiast zasoby, które tworzą potencjał strategiczny, trudny do odtworzenia lub zastąpienia i przyczyniają się do osiągnięcia trwałej, czyli długookresowej przewagi konkurencyjnej nazwano zasobami krytycznymi⁸. W koncepcji tej uwypuklano ponadto znaczenie zasobów unikatowych, wyróżniających każdy podmiot gospodarczy, jak struktura i więzi organizacyjne, kultura organizacyjna, marka czy renoma firmy⁹.

W 1989 r. I. Dierickx i K. Cool zaprezentowali koncepcję akumulacji zasobów¹⁰. Sformułowali oni przekonanie, że przedsiębiorstwo wykorzystuje dwa rodzaje zasobów: materialne, które są stosunkowo łatwe do nabycia oraz niematerialne, tworzone przez podmiot gospodarczy w długim horyzoncie czasowym. Przykładowo należą do nich: kapitał ludzki, dobra reputacja na rynku, lojalność klientów, innowacyjność, potencjał badawczo-rozwojowy. Według autorów tej koncepcji, przedsiębiorstwa, dążąc do zdobycia przewagi konkurencyjnej, mogą naśladować konkurentów i gromadzić podobne zapasy lub albo zdecydować się na akumulowanie innych zasobów¹¹.

Z kolei G. Hamel i C.K. Prahalad zaprezentowali w 1990 r. stanowisko oparte na zasobach i kluczowych kompetencjach. Autorzy zdefiniowali pojęcie kompetencji bazowych i wykazali, że obok zasobów mają one zasadnicze znaczenie dla rezultatów przedsiębiorstwa. Kluczowe kompetencje odnoszą się zarówno do technologii, jak również organizacji pracy oraz procesu dostarczania wartości. Związane są z niematerialnymi wartościami, takimi jak: marka, patent, wyjątkowa lokalizacja, umiejętności zarządzania przedsiębiorstwem oraz produkcją. Ich rozpoznanie jest kwestią fundamentalną, ponieważ dają one firmie, która jest w ich posiadaniu, możliwości kreowania trwałej przewagi konkurencyjnej¹². Specyficzne oraz niepowtarzalne zasoby i kompetencje przedsiębiorstwa muszą być podtrzymywane i chronione, gdyż są strategiczne dla uzyskania długookresowej przewagi konkurencyjnej podmiotu gospodarczego na rynku¹³. Strategiczne za-

⁸ K. Malewska, *Wykorzystanie podejścia zasobowego do zarządzania strategicznego w polskich przedsiębiorstwach*, [w:] P. Płoszajski, G. Belza (red.), *Wybory strategiczne firm: nowe instrumenty analizy i wdrażania*, Szkoła Główna Handlowa (SGH) w Warszawie, Warszawa 2006, s. 247-255.

⁹ R. Amit, P. Shoemaker, *Strategic assets and organizational rent*, „Strategic Management Journal”, Vol. 14, No. 1, 1993, s. 33-45.

¹⁰ I. Dierickx, K. Cool, *Asset stock accumulation and sustainability of competitive advantage*, „Management Science”, Vol. 35, No. 12, 1989, s. 1504-1511.

¹¹ M. Krzyżanowska, *Nowoczesne koncepcje przewagi konkurencyjnej*, „Marketing i Rynek”, nr 9/2007, s. 2-9.

¹² G. Hamel, C.H. Prahalad, *The core competencies of the Corporation*, „Harvard Business Review”, May-June 1990, s. 79-91.

¹³ J. Macias, *Nowe koncepcje przewagi konkurencyjnej współczesnych przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji”, nr 9/2008, s. 11-14.

soby powinny być rzadkie, cenne, trudne do imitacji oraz dobrze zorganizowane¹⁴. W dłuższej perspektywie przedsiębiorstwo powinno zadbać o nabywanie nowych kompetencji¹⁵, które pozwolą na szybsze, tańsze i łatwiejsze wejście na rynek oraz wprowadzanie nowych produktów w odpowiedzi na zapotrzebowanie klientów.

Koncepcja C.K. Prahalada i G. Hamela w aspekcie możliwości kreowania trwałej przewagi konkurencyjnej firmy została rozwinięta przez M. Javidana, który zaproponował hierarchiczną strukturę zasobów wartościującą je od najmniej wartościowych i łatwych do naśladowania do najbardziej wartościowych¹⁶. Autor uznał, że wszystkie aktywa materialne i niematerialne, takie jak np. marka, są mało wartościowe, jeżeli przedsiębiorstwo nie posiada zdolności do ich wykorzystywania.

W podejściu zasobowym dużym zainteresowaniem cieszyła się koncepcja kluczowych zdolności opracowana przez G. Stalka, P. Evansa i L.E. Shulmana. Przez pojęcie zdolności rozumieją oni zespół (zbiór) strategicznych procesów przedsiębiorstwa. Specyfika ich polega na tym, że są one tworzone przez wiele osób pracujących w różnych działach przedsiębiorstwa, co buduje jego łańcuch wartości. Do tego musi zostać stworzony specjalny system wspierający tę współpracę. W koncepcji tej podkreślano znaczenie zdolności posiadanych przez pracowników oraz elastyczny i dynamiczny charakter działań wobec zmian zachodzących w otoczeniu. Zalecali utrzymywanie bliskiego kontaktu z nabywcami oraz zdobywanie umiejętności przewidywania przyszłych ruchów na rynku. Ich zdaniem przedsiębiorstwo powinno rozwijać zwłaszcza te kompetencje, które pozwolą mu uzyskać pozycję lidera rynkowego, zbudowaną na podstawie posiadanych elastycznych zasobów ludzkich i zarządzania opartego na procesach takich, jak: wczesne identyfikowanie sygnałów z otoczenia, szybkie reagowanie na te sygnały, szybkie przemieszczanie się między rynkami, naśladowanie innych podmiotów¹⁷.

W 1993 r. R. Hall podjął próbę sklasyfikowania zasobów niematerialnych i dopracowania dotychczasowych koncepcji¹⁸, które podzielił na aktywa i kompetencje. Aktywami nazwał te elementy, które charakteryzują stan posiadania przedsiębiorstwa. Zaliczył do nich: prawa własności intelektualnej (patenty), znaki towa-

¹⁴ J.B. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*, „Journal of Management”, Vol. 17, No. 1, 1991, s. 99-120.

¹⁵ Zob. J.W. Bossak, W. Bieńkowski, *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski na progu XXI wieku*, SGH w Warszawie, Warszawa 2004, s. 103-104

¹⁶ M. Javidan, *Core Competence: What Does it Mean in Practice?*, „Long Range Planning”, Vol. 31.1998, s. 62-64.

¹⁷ G. Stalk, P. Evans, L.E. Shulman, *Competing on capabilities: the new rules of corporate strategy*, „Harvard Business Review”, March-April, Vol. 70, No. 1, 1992, s. 57-69.

¹⁸ R. Hall, *A Framework Linking Intangible Resources and Capabilities to Sustainable Competitive Advantage*, „Strategic Management Journal”, Vol. 14, No. 6, 1993, s. 607-618.

rowe, prawa autorskie, reputację firmy, markę produktów, informacje, posiadane kontrakty i licencje, tajemnice handlowe i bazy danych. Kompetencje zaś określają, co przedsiębiorstwo może wykorzystać w działaniu. Są nimi: kultura organizacyjna firmy, organizacyjne i osobiste sieci kontaktów, wiedza pracowników oraz „know-how” partnerów handlowych: dostawców, pośredników oraz doradców. R. Hall zaproponował ponadto klasyfikację zasobów niematerialnych. Podzielił je, opierając się na kryterium stopnia zależności od ludzi i wyróżnił zasoby zależne od ludzi (np. reputację) oraz zasoby niezależne (np. bazy danych). Innym kryterium podziału była ochrona prawna, a więc zasoby mogły być prawnie chronione (np. patenty, znaki towarowe) lub nieobjęte ochroną (np. sieci współpracy).

J. Kay z kolei skupił swoją uwagę na szczegółowych rozważaniach na temat kluczowych zdolności podmiotów gospodarczych, dzięki którym można zbudować długookresową przewagę konkurencyjną. Zaliczył do nich: architekturę, czyli wewnętrzne i zewnętrzne relacje przedsiębiorstwa z pracownikami, klientami, dostawcami i konkurentami, reputację, czyli sposób postrzegania firmy przez klientów, zdolność do tworzenia lepszych jakościowo produktów i poszukiwanie oszczędniejszych rozwiązań z zakresu technologii i zarządzania, innowacje, które mogą skutecznie wyróżniać przedsiębiorstwo wśród konkurentów oraz posiadane przez przedsiębiorstwo aktywa strategiczne, w tym zjawisko naturalnego monopolu, przewagi kosztowe i korzystanie ze skutków polityki regulacyjnej państwa w gospodarce¹⁹.

4. Podsumowanie

Powyższe rozważania należy podsumować stwierdzeniem, że zaprezentowanych koncepcji nie należy traktować w sposób alternatywny i wariantowy. Należy raczej spróbować integrować teorie, które akcentują różne aspekty. Podejście zasobowe jest koncepcją wewnątrzno-zewnętrzną, ponieważ – po pierwsze – skupia się na zasobach organizacji, a po drugie – ocenia działania w otoczeniu przedsiębiorstwa. Zatem budowanie konkurencyjności podmiotu gospodarczego jest niewątpliwie związane z koniecznością zidentyfikowania zasobów w organizacji oraz odpowiedniego ich kształtowania. W prowadzonej działalności dużą rolę odgrywa alokacja zasobów w przedsiębiorstwie oraz ich rozwój pod kątem kreowania kluczowych kompetencji. Rozważanie opcji strategicznych i wybór odpowiedniej strategii przez podmiot gospodarczy obliguje go do konkretnego nastawiania na zarządzanie swoimi zasobami w celu wzmocnienia wyróżniających go zdolności czy kluczowych kompetencji. Dzięki temu można wskazać dokładną pozycję konkurencyjną przedsiębiorstwa na rynku i wprowadzać takie działania, które wzmocnią jego konkurencyjność w długim okresie. Niemniej

¹⁹ J. Kay, *Podstawy sukcesu firmy*, PWE, Warszawa 1996, s. 29.

jednak przedstawiciele takiego podejścia nie odcinają się całkowicie od znaczenia otoczenia zewnętrznego podmiotu gospodarczego jako tego, które również w pewnym stopniu wpływa na uzyskanie pozytywnego wyniku finansowego oraz sukcesu rynkowego. Nowoczesne koncepcje przewagi konkurencyjnej nawiązują do funkcjonowania przedsiębiorstw w realiach zmieniającego się często otoczenia rynkowego, technologicznego oraz konkurencyjnego. Wskazują na najważniejsze zasoby materialne, niematerialne oraz kompetencje, które podmioty gospodarcze powinny posiadać. Przedsiębiorstwa poszukujące źródeł przewagi konkurencyjnej powinny podchodzić w sposób wybiórczy zarówno do koncepcji tradycyjnych, jak i nowych. Przede wszystkim jednak dopasowywać je do specyfiki branży oraz warunków funkcjonowania na danym rynku.

BIBLIOGRAFIA

1. Amit R., Shoemaker P, *Strategic assets and organizational rent*, „Strategic Management Journal”, Vol. 14, No. 1, 1993.
2. Barney J.B., *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*, „Journal of Management”, Vol. 17, No. 1, 1991.
3. Bednarz J., *Klasyczne a nowe teorie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw*, [w:] H. Treder (red.), *Problemy współczesnej gospodarki światowej*, Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego UG nr 30, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011.
4. Bossak J.W., Bieńkowski W., *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski na progno XXI wieku*, SGH w Warszawie, Warszawa 2004.
5. Dierickx I., Cool K., *Asset stock accumulation and sustainability of competitive advantage*, „Management Science”, Vol. 35, No. 12, 1989.
6. Hall R., *A Framework Linking Intangible Resources and Capabilities to Sustainable Competitive Advantage*, „Strategic Management Journal”, Vol. 14, No. 6, 1993.
7. Hamel G., Prahalad C.H., *The core competencies of the Corporation*, „Harvard Business Review”, May-June 1990.
8. Javidan M., *Core Competence: What Does it Mean in Practice?*, „Long Range Planning”, Vol. 31, 1998.
9. Kaleta A., *Strategie konkurencji w przemyśle*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000.
10. Kay J., *Podstawy sukcesu firmy*, PWE, Warszawa 1996.
11. Krzyżanowska M., *Nowoczesne koncepcje przewagi konkurencyjnej*, „Marketing i Rynek”, nr 9/2007.
12. Lippman S.A., Rumelt R.P., *Uncertain Imitability: An Analysis of Interfirm Differences in Efficiency under Competition*, „The Bell Journal of Economics”, Vol. 13, No. 2/Autumn 1982.
13. Łobejko S., Pierścionek Z. (red.), *Zarządzanie strategiczne w praktyce polskich przedsiębiorstw*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2011.

14. Macias J., *Nowe koncepcje przewagi konkurencyjnej współczesnych przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji”, nr 9/2008.
15. Malewska K., *Wykorzystanie podejścia zasobowego do zarządzania strategicznego w polskich przedsiębiorstwach*, [w:] P. Płoszajski, G. Bełza (red.), *Wybory strategiczne firm: nowe instrumenty analizy i wdrażania*, Szkoła Główna Handlowa (SGH) w Warszawie, Warszawa 2006.
16. Penrose E.T., *The theory of the Growth of the Firm*, Oxford University Press, New York 1959.
17. Pierścionek Z., *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
18. Porter M.E., *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, Wydawnictwo MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa 2006, 2010.
19. Rubin P.H., *The Expansion of Firms*, „Journal of Political Economy”, Vol. 81, No. 4, 1973.
20. Stalk G., Evans P., Shulman L.E., *Competing on capabilities: the new rules of corporate strategy*, „Harvard Business Review”, Vol. 70, No. 1, March-April 1992.

BEATA JANISZAK

Wyższa Szkoła Gospodarki

ZARZĄDZANIE PRZEDSIĘBIORSTWEM PRZY ZASTOSOWANIU FILOZOFII KAIZEN ORAZ KAIZEN MANAGEMENT SYSTEM

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie filozofii Kaizen oraz Kaizen Management System (KMS), stworzonego przez Kaizen Institute¹. Ma on na celu omówienie technik i narzędzi bezpośrednio wpływających na efektywność zarządzania przedsiębiorstwem. Artykuł ma za zadanie wykazać, jak ważną rolę w każdym przedsiębiorstwie odgrywa spójne podejście do zarządzania, zarówno w rozumieniu ogólnym, jak i fragmentarycznym. Artykuł składa się z dwóch części teoretycznych. W pierwszej z nich autor przedstawi filozofię Kaizen, która jest jednocześnie najważniejszą ideą pozwalającą odnieść sukces w warunkach konkurencji. W drugiej części zaprezentowane zostaną założenia KMS, które poprzez właściwe wprowadzenie elementów tego systemu, ich fundamentów, narzędzi i modeli do przedsiębiorstwa, pozwoli na uzyskanie przewagi konkurencyjnej w dobie gospodarki nastawionej na innowacje i nieustający progres.

¹ Założycielem Kaizen Institute jest Masaaki Imai. Trzydzieści lat po publikacji książki „Kaizen: Klucz do konkurencyjnego sukcesu Japonii” autorstwa Masaakiego Imai, Kaizen stał się powszechnym słowem w kręgach biznesowych. Poprawne zrozumienie tego, jak wdrażać Kaizen jako część kultury organizacyjnej, jest wciąż ograniczone, dlatego misja Kaizen Institute nadal trwa. Masaaki Imai założył Kaizen Institute w 1985 r. Dziś Kaizen Institute to ponad 400 doświadczonych konsultantów Kaizen, pracujących w 30 lokalnych oddziałach. Zespół Kaizen Institute wdraża metodologię Lean praktycznie we wszystkich sektorach gospodarki we wszystkich częściach świata [źródło: <https://pl.kaizen.com/o-nas/kaizen-institute.html>].

1. Amerykańskie korzenie japońskiej filozofii metody Kaizen

Po II wojnie światowej gospodarka Japonii wymagała natychmiastowej odbudowy. Mając na uwadze wyspiarski charakter kraju oraz brak naturalnych złóż mineralnych, zastanawiano się nad kierunkami rozwoju gospodarczego. Z jednej strony sugerowano rozbudowę przemysłu i aktywne rozwijanie handlu międzynarodowego. Z drugiej zaś strony znaleźli się zwolennicy rozwoju zasobów i rynku krajowego. Połączenie obu wizji przyczyniło się do znacznego wzrostu potencjału gospodarczego i ekspansji eksportowej².

Przełom nastąpił niebawem, kiedy to w 1949 r. Związek Japońskich Naukowców i Inżynierów zaprosił amerykańskich naukowców, na czele z doktorem W.E. Demingiem³, na cykl wykładów o statystycznej kontroli i schemacie PDCA Plan – Do – Check – Act (Zaplanuj – Zrób – Sprawdź – Zastosuj) (ilustracja 1) stanowiących podstawę procesu ciągłego ulepszania. Zwrócił on uwagę, że w ciągu produkcyjnym klient jest ostatnim i najważniejszym ogniwem. Jego potrzeby wyznaczają konieczność ciągłych zmian.

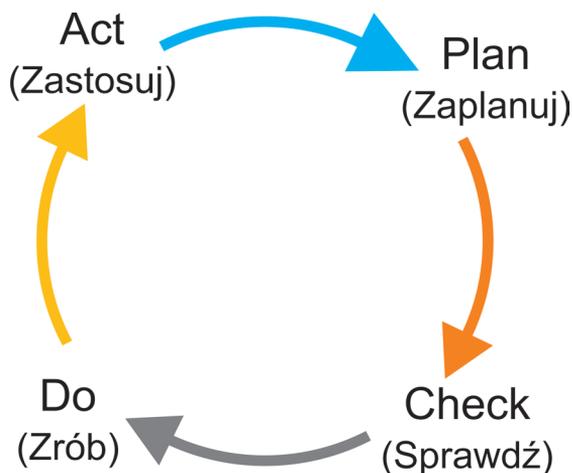
E. Deming zapoczątkował w Japonii „jakościową rewolucję”, która wkrótce objęła swoim zasięgiem cały świat. W języku japońskim pojawiło się nowe słowo – KAIZEN, gdzie *kai* znaczy zmiana, a *zen* – dobry (ilustracja 2), na które składają się dwa ideogramy (*kanji*)⁴. Kaizen jest więc zasadą ciągłego doskonalenia. Podstawowa reguła: ciągłe zaangażowanie, chęć nieustannego podnoszenia jakości firmy i produktu, udoskonalania firmy na co dzień, dała siłę do odbudowy kraju i stała się właściwym kierunkiem na drodze do japońskiego cudu gospodarczego⁵.

² J. Grabowiecki, *Grupy kapitałowo-przemysłowe KEIRETSU w nowych uwarunkowaniach rozwojowych gospodarki Japonii. Przyczyny regresu*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006, s. 29-30.

³ William Edwards Deming (14.10.1900 r. – 20.12.1993 r.) – amerykański statystyk, który w 1947 r. trafił do Japonii, by tam jako pierwszy amerykański ekspert metodycznie przekazać wiedzę japońskimi inżynierom i menedżerom na temat statystycznego sterowania procesami. Autor koncepcji Koła Deminga (także: Cykl Deminga, cykl poprawy, cykl PDCA, cykl PDSA), stanowiącego podstawę procesu ciągłego ulepszania (ciągłego doskonalenia) Kaizen. Cykl Deminga to cztery etapy działania w sferze jakości procesów i jakości produktów: planowanie, wykonanie, sprawdzenie, doskonalenie. Należy zacząć od określenia (zaplanowania) czynności, których wykonanie polepszy jakość procesów. Następnie należy wprowadzić (wykonać) plan, badając i mierząc (sprawdzenie) jego skuteczność i rezultaty jego wprowadzenia. Ostatni etap to zastosowanie ulepszonego działania i jego standaryzacja, a więc doskonalenie procesów [źródło: <http://70sekund.pl/zasady-zarządzania/>, dostęp: 22.08.2015 r.].

⁴ J. Miller, M. Wróblewski, J. Villafuerte, *Kultura Kaizen. Budowanie i utrzymanie kultury ciągłego doskonalenia*, Wyd. MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa 2014, s. 57.

⁵ R. Mauer, *Filozofia Kaizen. Małymi krokami ku doskonałości*, Sensus, Gliwice 2016, s. 15.



Ilustracja 1. Cykl PDCA

Źródło: R. Kreitner, *Management*, Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, Boston-New York 2009, s. 482.

2. Efektywne zarządzanie z wykorzystaniem metody Kaizen

Podjęcie Kaizen do funkcjonowania przedsiębiorstwa zakłada, że każda jednostka ma problemy, którym należy stawić czoła. Rozwiązania tych problemów możemy szukać w nowoczesnych, często bardzo kosztownych technologiach lub niskokosztowych narzędziach. Nie jest bowiem sztuką zwiększyć wydajność pracy przy zaangażowaniu odpowiedniej ilości środków. Prawdziwą sztuką jest zwiększenie efektywności bez dodatkowych inwestycji w nowe urządzenia i technologie⁶. Filozofia Kaizen przedstawiona w 10 zasadach⁷ pokazuje, jak można to osiągnąć:

1. *Problemy stwarzają nowe możliwości.* Dzięki nim zyskasz nową perspektywę, która pokaże nowe możliwości.
2. *Pytaj 5 razy „Dlaczego?”⁸.* Wnikliwe zadawanie pytań pozwoli na poznanie faktycznej przyczyny problemu. Dzięki temu zyskasz cenne informacje o kilku (pięć pytań – jest to liczba umowna) nieprawidłowościach i je wyeliminujesz na przyszłość.

⁶ M. Imai, *Gemba Kaizen. Zdroworozsądkowe, niskokosztowe podejście do zarządzania*, MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa 2006, s. 43.

⁷ I. Gabrylewicz, P. Gawłowicz, J. Sadłowska-Wrzesińska, *Kaizen jako skuteczna metoda wspomagająca efektywne zarządzanie przedsiębiorstwem*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2015, s. 142-143.

⁸ A. Piasecka-Głuszak, *Lean management w polskich przedsiębiorstwach przy wykorzystaniu wybranych narzędzi rozwiązywania problemów*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2014, s. 92.

3. *Bierz pomysły od wszystkich.* Konsultuj się z innymi. Nie rozwiązuj problemów sam.
4. *Myśl nad rozwiązaniami możliwymi do wdrożenia.* Spośród wielu hipotetycznych rozwiązań wybieraj tylko realistyczne, ze względu na ich faktyczną możliwość wdrożenia.
5. *Odrzucaj ustalony stan rzeczy.* Myśl i działaj niekonwencjonalnie.
6. *Wymówki, że czegoś się nie da zrobić, są zbędne.* Odrzuć obawy, że coś może się nie udać. Nawet mała zmiana jest lepsza niż żadna.
7. *Wybieraj proste rozwiązania, nie czekając na te idealne.* Zbytnie skomplikowanie procesów nie rozwiązuje problemów, którym mamy sprostać.
8. *Użyj sprytu zamiast pieniędzy.* Wykorzystaj potencjał i zasoby. Bądź kreatywny.
9. *Pomyłki koryguj na bieżąco.* Naprawiaj usterki w chwili, kiedy je dostrzeżesz.
10. *Ulepszenie nie ma końca.* Kaizen oznacza nieustanne doskonalenie, począwszy od pracowników, a skończywszy na procesach.

Nowe podejście do zarządzania w ramach Kaizen wskazuje także na to, aby działania koncentrować na tzw. Gemba, czyli rzeczywistych miejscach, w których odbywają się określone czynności, pojawiają się problemy w wytwarzaniu produktów czy świadczeniu usług. Skupienie działań w rzeczywistych miejscach pozwala w przyszłości zharmonizować wprowadzane udoskonalenia z wymaganiami otoczenia i uzyskać pełną satysfakcję klienta⁹. Pozostawanie w bliskim kontakcie z Gemba i jego zrozumienie jest podstawowym, a zarazem kluczowym zadaniem kierownictwa na drodze do efektywnego zarządzania miejscem wytwarzania. Z tego wynika pięć złotych zasad zarządzania Gemba¹⁰:

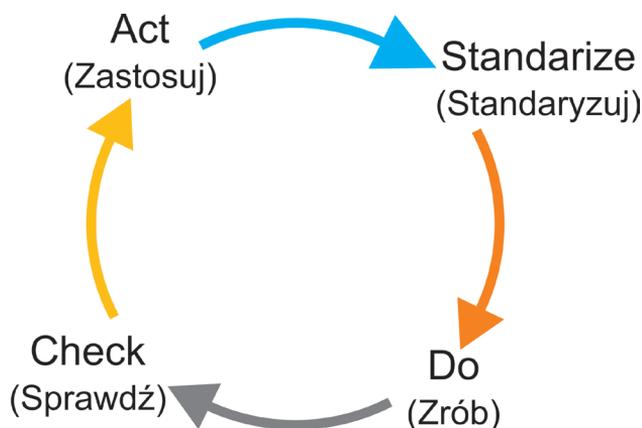
1. Kiedy problem (nieprawidłowość, odchylenie) się pojawia, najpierw idź na Gemba (rzeczywiste miejsce).
2. Wnikliwa obserwacja Gembutsu w obrębie Gemba (rzeczywiste przedmioty, pracowników, maszyny, materiał etc.), a następnie zadawanie pytań „Dlaczego?”, powinny doprowadzić do wskazania problemu.
3. Podejmij od razu tymczasowe środki zaradcze. Należy pamiętać, że usuwają one jedynie objawy powstania problemu, a nie jego przyczyny. Konieczne jest wdrożenie kolejnych zasad.

⁹ M. Imai, *Gemba Kaizen...*, op. cit., s. 53.

¹⁰ A. Piasecka-Głuszak, *Skuteczność działań Lean w polskich przedsiębiorstwach – wybrane aspekty rozwiązań przy zachowaniu ducha Kaizen. Badania empiryczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014, s. 599.

4. Znajdź przyczyny problemu. W wielu przypadkach jesteśmy w stanie określić przyczyny problemu dość szybko, nie angażując przy tym wielu środków. Zdarza się jednak, że problem wymaga bardzo wnikliwej analizy i zastosowania zaawansowanych narzędzi rozszyfrowania problemu.
5. Standaryzuj, aby zapobiegać ponownemu wystąpieniu problemu (odchylenia).

Kierownictwo powinno wiedzieć, co dzieje się w Gemba, dlatego w chwili, kiedy pojawia się problem, udaje się na Gemba. Jest to aksjomat. Przyglądając się z bliska Gembutsu, bazując jednocześnie na zdrowym rozsądku, intuicji oraz niskich kosztach, kierownik powinien być w stanie zidentyfikować przyczynę problemu bez wykorzystania nowoczesnych technologii i jednocześnie podjąć tymczasowe środki zaradcze. Bardzo często łatwo jest znaleźć odpowiedź na pytanie, co było przyczyną problemu. Pomocne jest w tym zadawanie pytań „dlaczego?”. Kiedy kierownictwo rozwiąże problem, w celu ustandaryzowania nowego sposobu postępowania wprowadza się cykl SDCA (standaryzuj – zrób – sprawdź – zastosuj)¹¹.



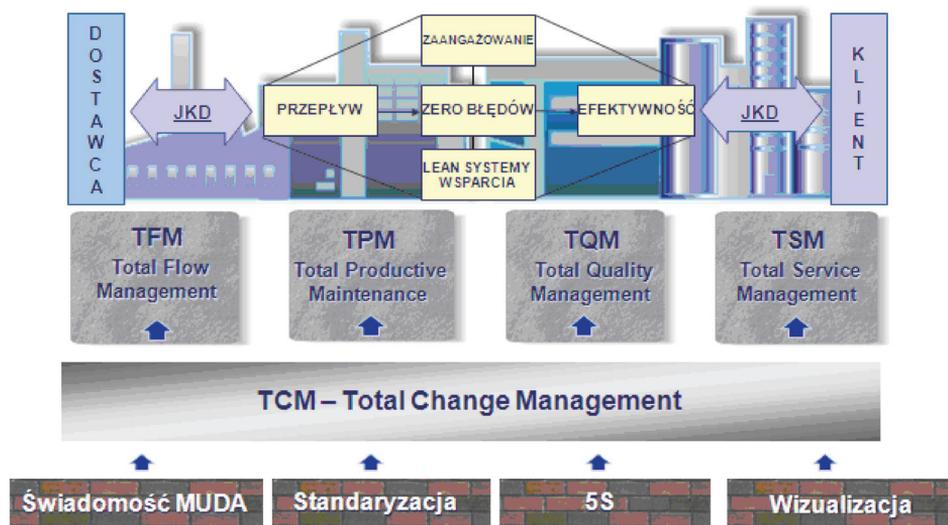
Ilustracja 2. Cykl SDCA

Źródło: T.K. Bose, *Total Quality of Management*, Pearson, Dorling Kindersley 2011, s. 85.

3. Fundamenty Kaizen Management System

Na podstawie stworzonego przez Maasaki Imai domu Gemba i wieloletnich doświadczeń powstał System Zarządzania Kaizen – Kaizen Management System, który opiera się na czterech głównych podstawach (fundamentach), do których zalicza się eliminację marnotrawstwa, standaryzację, 5S oraz wizualizację (ilustracja 3).

¹¹ P. Kryś, *Kaizen w przedsiębiorstwie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2016, s. 138.



Ilustracja 3. Kaizen Management System

Źródło: http://www.newsletter.profes.com.pl/cudowna_przemiana_organizacji_i_koniecznosc_powracania_do_fundamentow-2/, dostęp 13.06.2013.

1. **Eliminacja mudy**, czyli marnotrawstwa, odnosi się do każdego działania w przedsiębiorstwie, które nie dostarcza wartości. Straty mogą wynikać np. z trudności w komunikacji między pracownikami, wykonywania zbędnych czynności, złych relacji z dostawcami czy odbiorcami bądź z niepotrzebnych wydatków¹². Eliminacja tych strat ma ogromny wpływ na oszczędności w firmie.

Taiichi Ohno wyróżnił siedem rodzajów marnotrawstwa.

Pierwszym jest nadprodukcja, czyli wyprodukowanie większej ilości produktów, niż wynika z zapotrzebowania klientów w danym okresie. Produkowanie w nadmiarze jest niezgodne z kluczową metodą dla systemu produkcyjnego *just-in-time*. Ohno uważał ją za najgroźniejszy rodzaj marnotrawstwa, ponieważ prowadzi ona do powstawania innych mud, np. zapasów.

Nadmierne zapasy generują koszty magazynowania, a także są zamrożonym kapitałem i najczęściej wynikiem nadprodukcji lub błędnej decyzji dotyczącej ilości zamówionych zapasów. Zwiększają także ryzyko przypadkowego zniszczenia, uszkodzenia i starzenia się produktów. Dodatkowo posiadanie nadmiernych zapasów pozwala maskować problemy w przedsiębiorstwie, m.in. z jakością produktów, niezetelnymi dostawcami i złym stanem technicznym maszyn.

Trzecim rodzajem marnotrawstwa są błędy jakościowe i wszelkie poprawki. Do tej kategorii zalicza się wadliwe produkty oraz niewłaściwe wykonanie usługi,

¹² A. Piasecka-Głuszak, *Implementacja Kaizen Management. System w polskich przedsiębiorstwach szansą na osiągnięcie przewagi konkurencyjnej*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 176.

która łączy się z koniecznością powtórzenia czynności. Tym samym wzrasta jednostkowy koszt produktu.

Czwartym rodzajem marnotrawstwa są wszelkie zbędne ruchy operatora, jak chodzenie, obracanie się czy schyłanie się. Wynika ono najczęściej ze źle zorganizowanego stanowiska pracy, a eliminacja tego może się przyczynić do poprawy ergonomii, bezpieczeństwa pracy i większej produktywności.

Piątym rodzajem marnotrawstwa jest sam proces przetwarzania. Stosowanie niewłaściwych technologii, źle dobrane parametry zbyt skomplikowanych procesów, braku koordynacji operacji, zły przepływ informacji – wszystko to powoduje dodatkowe koszty, w tym pracy.

Szóstym rodzajem marnotrawstwa są przestoje, spowodowane awarią, oczekiwaniem na brakujące elementy, a także zbyt dużą biurokracją, m.in. oczekiwaniem na decyzje, podpisy, zezwolenia, zaświadczenia, a także kolejki (np. w urzędach i placówkach służby zdrowia).

Siódmym rodzajem marnotrawstwa jest zbędny transport wewnątrzzakładowy. Każde niepotrzebne przenoszenie produktu zwiększa ryzyko jego uszkodzenia. Utrzymanie dużej liczby środków transportu jest kosztogenne¹³.

Można wymienić jeszcze ósmy rodzaj marnotrawstwa, którym jest niewykorzystany potencjał ludzki. W tym miejscu Kaizen Management System wskazuje na stworzenie w przedsiębiorstwie odpowiedniego systemu sugestii, który pozwala wykorzystać umiejętności pracowników. Istotą jest rozbudzanie zainteresowania pracowników Kaizen i zachęcanie do wprowadzenia zmian i coraz lepszych rozwiązań¹⁴.

2. Standaryzacja jest to wcześniej ustalony, udokumentowany zestaw instrukcji i procedur dla pracowników, który wskazuje na kolejność i metody wykonywania poszczególnych procesów. Standaryzacja to zasada działania polegająca na wprowadzaniu, komunikowaniu i doskonaleniu standardów. Uzależnia ona od siebie wszystkie procesy produkcyjne przebiegające w danym przedsiębiorstwie. Przeprowadzając standaryzację, należy pamiętać o konsekwentnym działaniu, wykorzystując do tego jednolite metody i kryteria. Standardy powinny przede wszystkim: prezentować najlepszą i najkorzystniejszą metodę wykonywania pracy, stanowić kryterium pomiaru, być obiektywne, proste i stanowić podstawę, pokazywać związek między przyczyną a skutkiem, być podstawą kontroli i diagnozy, zapobiegać błędom¹⁵.

¹³ T. Ohno, *System produkcyjny Toyoty. Więcej niż produkcja na dużą skalę*, ProdPress, Wrocław 2008, s. 22.

¹⁴ M. Imai, *Gemba Kaizen*, op. cit., s. 49.

¹⁵ L. Kornicki, S. Kubik, *Standaryzacja pracy na hali produkcyjnej*, Olsztyn 2008, s. 27.

Korzyści wynikające z wprowadzenia standaryzacji w przedsiębiorstwie to przede wszystkim redukcja kosztów i marnotrawstwa, poprawa jakości, skrócenie czasów realizacji i zwiększenie ich powtarzalności, uzyskanie certyfikatu jakości ISO, opanowanie nowych umiejętności, właściwe wykonywanie czynności na różnych liniach produkcyjnych – szybsze dostrzeganie problemów i zgłaszanie pomysłów na udoskonalenia¹⁶.

3. **Metoda 5S** to odpowiednie utrzymanie porządku i zorganizowanie stanowiska pracy, tak aby było ono czyste, uporządkowane i ergonomiczne.

1 S. *Selekcja* (jap. *seiri*) identyfikacja i usunięcie wszystkich przedmiotów, które są zbędne na stanowiskach pracy¹⁷. Działaniom 1S często towarzyszy tzw. akcja czerwonej etykiety. Polega ona na oznaczaniu przez pracowników wszystkich przedmiotów uznanych za niepotrzebne czerwonymi etykietami, a następnie przenoszeniu ich w jedno wyznaczone miejsce, gdzie zgodnie z opracowaną procedurą w przewidzianym czasie podejmowana jest decyzja o ich stałej lokalizacji lub usunięciu.

2 S. *Systematyka* (jap. *seiton*) – rozmieszczenie rzeczy potrzebnych w uporządkowany i systematyczny sposób zgodnie z zasadą: „właściwe rzeczy we właściwym miejscu i we właściwej ilości”, rzeczy najczęściej używane powinny być tak ułożone, aby czas i wysiłek szukania był jak najmniejszy, a najlepiej powinny być w widocznym miejscu bądź w zasięgu ręki. Dla oznaczenia lokalizacji przedmiotów stosuje się m.in.: podpisy, etykiety, kolorowe linie, tablice cieni, mapy 5S oraz wizualizacje. W 2S konieczne jest także wyraźne oznakowanie ciągów komunikacyjnych.

3S. *Sprzątanie* (jap. *seiso*) – porządkowanie i utrzymywanie stanowiska pracy i jego otoczenia w czystości¹⁸.

4S. *Standaryzacja* (jap. *seiketsu*) – wprowadzenie zrozumiałych standardów i procedur; przedstawienie wyników działań w formie np. wizualizacji.

5S. *Samodyscyplina* (jap. *shitsuke*) – stosowanie i utrzymywanie dyscypliny przez przestrzeganie obowiązujących norm 5S oraz dążenie do ciągłego ich doskonalenia. W tym celu niezbędne jest, aby w działaniach 5S uczestniczyli wszyscy pracownicy i by stały się one częścią wykonywanej przez nich pracy¹⁹.

¹⁶ A. Piasecka-Głuszak, *Implementacja Kaizen Management...*, op. cit., s. 176.

¹⁷ M. Imai, *Gemba Kaizen*, op. cit., s. 105.

¹⁸ A. Piasecka-Głuszak, *Implementacja Kaizen Management...*, op. cit., s. 179.

¹⁹ B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl, A. Potocki, *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem w gospodarce opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa 2007, s. 218.

4. **Wizualizacja** ma na celu przedstawianie informacji w sposób widoczny i zrozumiały dla wszystkich pracowników, może prezentować zarówno mocne, jak i słabe strony, wskazywać na trendy i podjęte kroki lub standardy pracy. Graficzny przekaz jest sprawdzonym, a zarazem jednym z lepszych sposobów motywacji. Obrazowanie omawianych lub wprowadzanych zagadnień może okazać się niezastąpionym motorem do działania i realizacji założonych przez firmę celów. Dzieje się tak dlatego, że konkretne obrazy, działając na podświadomość człowieka, w bardzo zdecydowany sposób wpływają na jego decyzje i zadowolenie. Tablice wizualizacyjne nie muszą być nudnymi tabelami z wynikami. Mogą mieć rozmaite formy, co czyni je znacznie ciekawszymi. Według danych Instytutu Kaizen, większość informacji (tj. 835) jest przyjmowana przez człowieka za pomocą wzroku, dlatego ważne jest odpowiednie zarządzanie wizualne²⁰.

Bez prawidłowego funkcjonowania omówionych powyżej czterech fundamentów nie jest możliwe właściwe wdrożenie modeli Kaizen Management System:

1. **Total Flow Management** – kompleksowe zarządzanie przepływem w całym łańcuchu dostaw, począwszy od surowców, komponentów, wyrobów gotowych z punktu pochodzenia, przez proces produkcji, na kliencie finalnym kończąc. Aby osiągnąć ten cel, stosuje się wiele narzędzi *Kaizen*, np. planowanie produkcji w systemie *pull*, mapowanie strumienia wartości, zastosowanie kart *kanban*, odpowiednie balansowanie linii i inne.
2. **Total Productive Maintenance** – kompleksowe zarządzanie parkiem maszynowym) – model ten, po zastosowaniu odpowiednich narzędzi (np. 5S, kroków samodzielnej konserwacji maszyn i urządzeń, badania wydajności maszyn OEE), ma na celu maksymalnie efektywne utrzymanie maszyn i urządzeń w całym okresie ich eksploatacji. Celem TPM jest uzyskanie trzech zer: zero awarii, zero braku wad, zero wypadków²¹.
3. **Total Quality Management** – kompleksowe zarządzanie jakością. Jest to koncepcja zarządzania, zgodnie z którą cele osiąga się na drodze szczegółowego planowania, wykonania, harmonizacji działań oraz skupienia na kliencie. Głównymi narzędziami w tym systemie są m.in.: diagram Ishikawy, histogram, cykl PDCA, *poka yoke*, arkusze defektów, matryce samokontroli jakości, karty kontrolne²².

²⁰ A. Piasecka-Głuszak, *Implementacja Kaizen Management...*, op. cit., s. 179.

²¹ A. Michałowska, *Jak skutecznie wdrożyć TPM? Inżynieria i utrzymanie ruchu zakładów przemysłowych*, „Inżynieria i Utrzymanie Ruchu Zakładów Przemysłowych”, nr 3 (108), Warszawa 2015, s. 79.

²² J. Miller, M. Wróblewski, J. Villafuerte, *Kultura Kaizen...*, op. cit., s. 153.

4. **Total Service Management** – kompleksowe zarządzanie procesami w administracji i usługach. Działania w zakresie funkcjonowania administracji wprowadza się również po to, aby biuro było najlepsze w branży pod względem czasu, jakości czy produktywności²³. Cała struktura Office Kaizen opiera się na absolutnej i krytycznej potrzebie zmniejszenia marnotrawstwa kierowniczego na wszystkich poziomach organizacji. Wielkie, naturalne i wszechobecne siły mogą udaremnić najlepsze działania, jeśli tylko nie przystąpi się do systematycznej redukcji marnotrawstwa kierowniczego.

4. Podsumowanie

Kaizen Management System został stworzony przez Kaizen Institute jako wachlarz procesów oraz narzędzi, które mają budować przewagę nad konkurencją. Kaizen pozwala przedsiębiorstwom sprostać wymaganiom wytwarzania produktów i usług o najwyższej jakości, niskim kosztem i dokładnie na czas. Dzięki temu, że eliminowane są straty i marnotrawstwo, przy jednoczesnym udoskonalaniu, wiele japońskich firm osiągnęło światowy sukces, stosując zarządzanie przez Kaizen. W dobie globalnej konkurencji możemy zaobserwować, że również w Europie elementy filozofii Kaizen znajdują swoje odzwierciedlenie w codziennej pracy w przedsiębiorstwach produkcyjnych. Z pewnością mentalność Europejczyków jest inna niż prekursorów z Japonii, jednak bezsprzeczne korzyści sprawiają, że jest to nurt globalny i dynamicznie się rozwijający.

BIBLIOGRAFIA

1. Bose T.K., *Total Quality of Management*, Pearson, Dorling Kindersley 2011.
2. Deming W.E., <http://70sekund.pl/zasady-zarzadzania/>, dostęp: 22.08.2018 r.
3. Gabrylewicz I., Gawłowicz P., Sadłowska-Wrzesińska J., *Kaizen jako skuteczna metoda wspomagająca efektywne zarządzanie przedsiębiorstwem*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2015.
4. Grabowiecki J., *Grupy kapitałowo-przemysłowe KEIRETSU w nowych uwarunkowaniach rozwojowych gospodarki Japonii. Przyczyny regresu*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006.
5. Imai M., *Gemba Kaizen, Zdroworozsądkowe, niskokosztowe podejście do zarządzania*, MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa 2006.
6. Kaizen Management System, [Online], dostępne: http://www.newsletter.profes.com.pl/cudowna_przemiana_organizacji_i_koniecznosc_powracania_do_fundamentow-2/, dostęp 13.07.2013r.
7. Kornicki L., Kubik S., *Standaryzacja pracy na hali produkcyjnej*, Olsztyn 2008.

²³ A. Piasecka-Głuszak, *Implementacja Kaizen Management...*, op. cit., s. 174.

8. Kreitner R., *Management*, Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, Boston-New York 2009.
9. Kryś P., *Kaizen w przedsiębiorstwie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2016.
10. Mauer R., *Filozofia Kaizen. Małymi krokami ku doskonałości*, Sensus, Gliwice 2016.
11. Michałowska A., *Jak skutecznie wdrożyć TPM?*, „Inżynieria i Utrzymanie Ruchu Zakładów Przemysłowych”, nr 3 (108), Warszawa 2015.
12. Mikuła B., Pietruszka-Ortyl A., Potocki A., *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem w gospodarce opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa 2007.
13. Miller J., Wróblewski M., Villafuerte J., *Kultura Kaizen. Budowanie i utrzymanie kultury ciągłego doskonalenia*, Wyd. MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa 2014.
14. Ohno T., *System produkcyjny Toyoty. Więcej niż produkcja na dużą skalę*, ProdPress, Wrocław 2008.
15. Piasecka-Głuszak A., *Implementacja Kaizen Management System w polskich przedsiębiorstwach szansą na osiągnięcie przewagi konkurencyjnej*, ProdPress, Wrocław 2011.
16. Piasecka-Głuszak A., *Lean management w polskich przedsiębiorstwach przy wykorzystaniu wybranych narzędzi rozwiązywania problemów*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2014.
17. Piasecka-Głuszak A., *Skuteczność działań Lean w polskich przedsiębiorstwach – wybrane aspekty rozwiązań przy zachowaniu ducha Kaizen. Badania empiryczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014.

AGNIESZKA DANIELEWICZ

Wyższa Szkoła Gospodarki

WYKORZYSTANIE TECHNIKI CAWI W NAUKACH O ZARZĄDZANIU

Wprowadzenie

Rozpoczynając rozważania na temat metod i technik badawczych, warto wspomnieć o paradygmacie, który w rozumieniu wprowadzonym przez filozofa T. Kuhna jest zbiorem pojęć i twierdzeń tworzących podstawy danej nauki. Zgodnie z poglądami Kuhna paradygmat odgrywa bardzo duże znaczenie dla badań naukowych, ponieważ żadna nauka nie może być wyjaśniona bez zastosowania splecionych teoretycznych i metodologicznych poglądów pozwalających na wybór, ocenę i krytykę¹.

Współcześnie w odniesieniu do nauk o zarządzaniu paradygmatowi odpowiada koncepcja wspólnoty praktyki, która odzwierciedla zbiór poglądów podzielanych przez badaczy². Jednym z najważniejszych dylematów do rozstrzygnięcia przed przystąpieniem do rozwiązania problemu naukowego jest wybór metody naukowej, której podstawowymi wyznacznikami są przede wszystkim problem badawczy, cel główny badań oraz cele szczegółowe, a także hipoteza główna. Metodologia badań poświęca szczególne zainteresowanie metodom badawczym oraz danym przedstawionym w postaci jakościowej lub ilościowej. Metodologia to określony system reguł i procedur zajmujących się analizą poszczególnych typów procedur badawczych w celu określenia i zdefiniowania tego czego dotyczą i na czym polegają³. Nauki o zarządzaniu charakteryzują się tym, że mają przypisany zestaw metod i technik, za pomocą których dane są pozyskiwane. Metody badawcze to najprościej ujmując skuteczne sposoby rozwiązania

¹ https://www.researchgate.net/publication/291337147_Paradygmat_sieciowy_w_naukach_o_zarzadzaniu, dostęp z dnia 15.01.2019 r.

² Ibidem.

³ J.M. Brzeziński, *Metodologia badań społecznych: wybór tekstów*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2011, s. 25.

problemu badawczego. Klasyczny podział metod badań naukowych wyróżnia następujące ich rodzaje:

- metody obserwacyjne,
- metody monograficzne,
- metody badania dokumentów,
- metody analizy indywidualnych przypadków,
- metody analizy i krytyki piśmiennictwa,
- metody statystyczne,
- metody symulacji komputerowej,
- metody eksperymentalne⁴.

Jednym z prostszych podziałów występujących w literaturze przedmiotu jest podział na badania jakościowe i ilościowe. Charakterystyka badań według tego podziału została przedstawiona w tabeli 1.

Tabela 1. Porównanie charakterystyki badań jakościowych i ilościowych

Badania jakościowe	Badania ilościowe
<ul style="list-style-type: none"> - indywidualne podejście do respondenta; - odpowiadają na pytanie „jak?” „dlaczego?”; - niewielka skala badań; - małe próby, dobór w sposób celowy; - wyniki trudne do uogólnienia na szersze populacje; - narzędzia niewystandaryzowane; - rola badacza jest rozbudowana, jego obecność wpływa na osoby badane; - dobór próby w sposób celowy. 	<ul style="list-style-type: none"> - posługują się liczbami; - odpowiadają na pytanie: „ile?” „jak często?”; - na podstawie wyników można formułować wnioski dotyczące częstości występowania zjawisk, ich natężenia i zależności między nimi; - prowadzone na szeroką skalę; - duże próby; - wyniki można uogólnić na populację; - narzędzia w danym badaniu są takie same i nie mogą ulegać modyfikacjom w trakcie; - rola badacza jest drugoplanowa; - dobór próby w sposób losowy.

Źródło: http://skns.uni.opole.pl/?page_id=815 [dostęp z dnia 15.01.2019].

W dzisiejszych czasach ogromne znaczenie odgrywa stosowanie technik badawczych pozwalających na zwiększenie efektywności badań, zmniejszenie kosztów ich przeprowadzenia, poprawę jakości otrzymywanych wyników oraz skró-

⁴ M. Sławińska, H. Witczak, *Podstawy metodologiczne prac doktorskich w naukach ekonomicznych*, PWE, Warszawa 2008, s. 100.

cenie czasu ich trwania, a także analizy pozyskanych wyników. Wręcz niewyobrażalne staje się pomijanie takich technik, w których wykorzystuje się narzędzia wsparcia informatycznego. Jedną z takich technik badań ilościowych jest właśnie CAWI (Computer-Assisted Web Interview), czyli wspomagany komputerowo wywiad za pomocą strony internetowej⁵. Obecnie z internetu korzysta około 24 mln Polaków, w związku z czym uzasadniona jest popularność tej techniki badawczej.

1. Specyfika badań w naukach o zarządzaniu

Badania z zakresu nauk o zarządzaniu mogą być prowadzone różnymi metodami naukowymi, które pozwalają na uzyskanie wyników zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym. W pracach badawczych wykorzystuje się szereg metod, technik i narzędzi badawczych, których szczegółowy dobór powinien być uzależniony od celu zakresu pracy, specyfiki i wielkości próby badawczej.

Główną funkcją nauk o zarządzaniu jako nauk stosowanych jest funkcja projekcyjna, w związku z czym w naukach o zarządzaniu dominują wątki praktyczne, ale w ich ramach muszą być także wątki teoretyczne. Nauki o zarządzaniu są powiązane z wieloma naukami, dlatego w ich obszarze powinny się znaleźć analizy z zakresu innych dziedzin nauki⁶. Najczęściej obejmują one takie nauki, jak: ekonomia, psychologia czy socjologia. Łączenie tych nauk powoduje konieczność wykorzystania różnych metod badawczych, często również ich łączenia, co pozwala na uzyskanie najbardziej wiarygodnych wyników. Istotnym elementem badań w naukach o zarządzaniu jest fakt, że dotyczą one nie tylko samej organizacji (czyli wnętrza), ale również jej otoczenia, ponieważ otoczenie, w którym funkcjonujemy, ma bezpośredni wpływ na rozwój i sposób działania.

Współczesne podejście metodologiczne nadaje tradycyjnym metodom badawczym nowy wymiar, poprzez wprowadzenie „interpretatywnych postaw badawczych opartych na ujęciu społecznym i doświadczeniu”, dzięki czemu zapewniają one elastyczność w zakresie wykorzystywanych technik i narzędzi badawczych⁷. Poszukiwanie technik i narzędzi badawczych pozwalających na zwiększenie jakości badań, obniżenie ich kosztów czy zwiększenie liczby badanej populacji powoduje łączenie różnego typu metod, poszukiwanie nowych, a także dostosowywanie się do codzienności, która niejednokrotnie dyktuje najlepszy sposób realizacji badań.

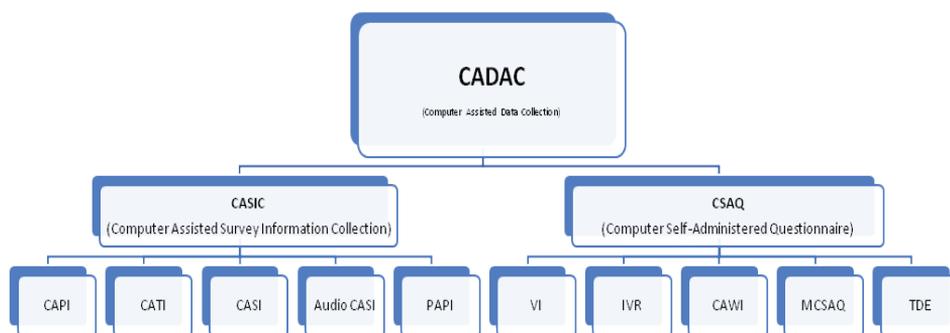
⁵ R. Stanisławski, *Triangulacja technik badawczych w naukach o zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie”, 2017, s. 103.

⁶ J. Burnewicz, *Metodologia badań ekonomicznych*, Konspekt wykładu dla doktorantów Wydziału Ekonomicznego i Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego 2007/2008, s. 8.

⁷ M. Lisiński, *Współczesne problemy rozwoju metodologii nauk o zarządzaniu*, „Zarządzanie i Finanse”, 2013, s. 163.

2. Znaczenie CAWI w badaniach

CAWI z angielskiego Computer-Assisted Web Interview to technika zbierania informacji w ilościowych badaniach rynku i opinii publicznej, w której respondent jest proszony o wypełnienie ankiety w formie elektronicznej⁸. Technika ta wchodzi w skład ogólnej technik gromadzenia danych empirycznych wspomaganych komputerowo CADAC (Computer Assisted Data Collection), którego częścią jest CSAQ (Computer Self-Administered Questionnaire), którego przykładem jest CAWI⁹. Szczegółowy podział technik wchodzących w skład CADAC przedstawiono na ilustracji 4.



Ilustracja 4. Rodzaje technik badawczych wchodzących w skład CADAC

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Stanisławski, *Triangulacja technik badawczych w naukach o zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie”, 2017, s. 105.

Przedstawione na ilustracji 4 rodzaje technik badawczych różnią się między sobą przede wszystkim mobilnością oprogramowania i udziałem pracy ankietera. W przypadku wykorzystania techniki CAWI respondenci otrzymują elektroniczny kwestionariusz, który jest im dostarczany za pośrednictwem internetu: drogą mailową lub online za pośrednictwem linku do konkretnej strony. Podczas prowadzenia badania ankiet nie jest bezpośrednio zaangażowany w proces badawczy, ponieważ nie jest obecny fizycznie w trakcie udzielania odpowiedzi przez respondenta. Wygoda stosowania tego typu technik badawczych polega również na tym, że osoba udzielająca odpowiedzi ma możliwość pomijania pytań, które np. jej nie dotyczą – program automatycznie po wyborze danej odpowiedzi kieruje nas do pytania, które jest z nią powiązane (pozwala to zaoszczędzić czas i nie zniechęca badanej osoby do dalszego wypełniania kwestionariusza). Ponadto w badaniu można wykorzystać obrazy, elementy multimedialne, grafiki, filmy, co

⁸ <http://www.parr.com.pl/index.php?mode=oferta&id=18>, dostęp: 29.12.2018.

⁹ R. Stanisławski, *Triangulacja technik badawczych...*, op. cit., s. 105.

nie tylko uatrakcyjniła samo badanie, lecz ma na celu zwiększenie wiarygodności odpowiedzi.

Obecnie jedna czwarta badań jest prowadzona z wykorzystaniem internetu, z czego 99% stanowią badania z wykorzystaniem techniki CAWI¹⁰.

3. Możliwości i ograniczenia wynikające z zastosowania techniki CAWI

CAWI, jak każda z technik badawczych, posiada szereg zalet, jak i wad. Część z nich wynika bezpośrednio lub pośrednio z zastosowania systemu komputerowego i wykorzystywanego oprogramowania, co odnosi się głównie do technik z grupy CADAC. W literaturze przedmiotu najczęściej wymieniane są następujące zalety stosowania tego typu techniki:

- dzięki zastosowaniu odpowiednich filtrów w ankiecie osoba badana ma wrażenie, że ankieta została skonstruowana konkretnie pod kątem jej potrzeb (spersonalizowana);
- dostępność do wybranych grup respondentów (zgodnie z predyspozycjami i wielkością);
- możliwość wykorzystania w ankiecie grafik, filmów i innych elementów multimedialnych;
- bardziej wiarygodna niż badania bezpośrednie w przypadku pojawiania się „pytań wrażliwych”;
- znacząco mniejszy nakład pracy zarówno ankietera, jak i respondenta, pytania mogą być odczytywane przez nagrany ścieżkę dźwiękową;
- umożliwia szybkie przeprowadzenia badania;
- zmniejszenie kosztów prowadzenia badania (brak ankieterów, brak konieczności wydruku ankiet i rozdysponowania ich wśród badanych);
- charakteryzuje się interaktywnością, m.in. poprzez możliwość modyfikowania zarówno pytań, jak i odpowiedzi;
- minimalizacja popełnienia błędów przy wprowadzaniu danych do systemu;
- oszczędność czasu zarówno w aspekcie prowadzenia badań, jak i zliczania wyników¹¹.

W przeszłości jednym z głównych ograniczeń stojących przed wykorzystywaniem tego typu technik w prowadzonych badaniach był ograniczony dostęp do

¹⁰ R. Mącik, *Ankiety internetowe w percepcji osób korzystających i niekorzystających z nich w pracy zawodowej*, „Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Metody ilościowe w badaniach marketingowych”, 2014, s. 127.

¹¹ R. Stanisławski, *Triangulacja technik badawczych...*, op. cit., s. 110.

internetu. Nie wszystkie gospodarstwa domowe miały taką możliwość, przede wszystkim w związku z ograniczeniami finansowymi oraz możliwościami technicznymi, a także mniejszą znajomością informatyki wśród społeczeństwa. Dziś jednak powyższe czynniki zostały już w znacznym stopniu wyeliminowane, co powoduje, że ankiety internetowe mają możliwość dotrzeć do szerokiego grona odbiorców z grupy zainteresowań badacza. Powyższe ograniczenia doprowadziły również do opóźnienia wprowadzenia tej techniki zbierania danych w Polsce w porównaniu do krajów wysoko rozwiniętych. Do wad tej techniki można zaliczyć następujące czynniki:

- wymaga umiejętności obsługi komputera (może wykluczyć pewną grupę badanych, która takich umiejętności nie posiada);
- brak możliwości doprecyzowania pytań w przypadku jego niezrozumienia przez respondenta, co może powodować fałszowanie wyników lub niechęć do wypełniania kwestionariusza;
- konieczność dostosowania parametrów kwestionariusza do kompatybilności z różnymi systemami komputerowymi czy urządzeniami, na których ankieta będzie odtwarzana, zarówno pod kątem technicznym, jak i wizualnym;
- wzrastająca niechęć do uczestnictwa w tego typu badaniach w związku z przytłaczającą ich ilością w internecie.

Jednym ze sposobów eliminowania np. niechęci do wypełniania ankiet, spowodowanej ich nadmierną ilością, jest stosowanie zachęt materialnych poprzez wynagradzanie respondentów za wypełnienie ankiety np. darmowym posiłkiem, kodem rabatowym – nagroda uzależniona jest od specyfiki badania. Popularnością cieszą się również portale zrzyszające ludzi chętnych do wypełniania ankiet – wykorzystywane są one m.in. przez firmy badawcze. Rosnąca popularność mediów społecznościowych również poszerza możliwości dotarcia do potencjalnie interesującej badacza grupy. Dziś nie trzeba już bazować na danych mailowych respondentów, a docelową grupę można pozyskać właśnie za pośrednictwem konkretnego portalu społecznościowego.

4. Podsumowanie

W ostatnich latach popularność technik, m.in. typu CAWI, znacznie wzrosła – wpływ na to miały względnie niskie koszty, krótki czas badania oraz możliwość przebadania dużej grupy. Wybór określonych technik badawczych wymaga od badacza uwzględnienia wielu istotnych elementów, zarówno w kontekście kwestii formalnych: czas na badanie, środki finansowe, jak i metody (bezpośredniej lub pośredniej) i tego, czy badania będzie przeprowadzał sam, czy z wykorzystaniem np. firmy badawczej. Tu przejawiają się zdolności w obszarze kierowania

procesem badawczym, który jest niewątpliwie najistotniejszym elementem pracy. Dobór wybranej techniki powinien być ściśle powiązany z przedmiotem badań i dopasowany do założeń, celów i charakteru badania, uwzględniając oczekiwania dotyczące otrzymania konkretnych rezultatów.

Stosowanie techniki CAWI w naukach o zarządzaniu możliwe jest dzięki szybkiemu rozwojowi systemów informatycznych i rosnącej popularności internetu i dostępnych w nim narzędzi zarówno wśród społeczeństwa, jak i w środowisku gospodarczym. Niewątpliwie daje to ogromne możliwości i usprawnia prowadzenie działalności badawczej.

BIBLIOGRAFIA

1. Burnewicz J., *Metodologia badań ekonomicznych*, Konspekt wykładu dla doktorantów Wydziału Ekonomicznego i Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007/2008.
2. Brzeziński J.M., *Metodologia badań społecznych: wybór tekstów*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2011.
3. Goczek Ł., *Problemy metod ilościowych w naukach ekonomicznych i społecznych*, <http://coin.wne.uw.edu.pl/lgoczek/Mat/Makroekonometria2.pdf> [dostęp z dnia 15.01.2019 r.].
4. Lisiński M., *Współczesne problemy rozwoju metodologii nauk o zarządzaniu*, „Zarządzanie i Finanse”, 2013.
5. Malok Ł., *O rozwoju i zmianie paradygmatu*, „Pisma Humanistyczne”, 3/2001, s. 145-153.
6. Mącik R., *Ankiety internetowe w percepcji osób korzystających i niekorzystających z nich w pracy zawodowej*, „Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Metody ilościowe w badaniach marketingowych”, Katowice 2014.
7. Milewski R., *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
8. Sławińska M., Witczak H., *Podstawy metodologiczne prac doktorskich w naukach ekonomicznych*, PWE, Warszawa 2008.
9. Stanisławski R., *Triangulacja technik badawczych w naukach o zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie”, 2017.
10. <http://www.parr.com.pl/index.php?mode=oferta&id=18> [29.12.2018].
11. https://www.researchgate.net/publication/291337147_Paradygmat_sieciowy_w_naukach_o_zarzadzaniu [dostęp z dnia 15.01.2019 r.].
12. http://skns.uni.opole.pl/?page_id=815 [dostęp z dnia 15.01.2019].

PRZEMYSŁAW BOGDANOWICZ

Wyższa Szkoła Gospodarki

TADEUSZ SZCZERBATY

Wyższa Szkoła Gospodarki

STUDIUM PRZYPADKU – METODA POGŁĘBIANA WIEDZY W NAUKACH O ZARZĄDZANIU

1. Wprowadzenie

Nauki o zarządzaniu stanowią dyscyplinę naukową w zakresie dwóch dziedzin nauki, mianowicie: nurtu nauk ekonomicznych oraz nurtu nauk humanistycznych. Według wcześniej obowiązującej w Polsce klasyfikacji zarządzanie było domeną nauk ekonomicznych, stąd dyscyplina ta była określana jako organizacja i zarządzanie. Obecnie interdyscyplinarne podejście do zarządzania, zwłaszcza wykorzystania psychologii oraz innych nauk społecznych i humanistycznych, zaowocowało dychotomicznym podejściem do nauk o zarządzaniu.

Z uwzględnieniem pierwotnego podejścia ekonomicznego pozostało w obecnie stosowanym definiowaniu zarządzania m.in. wykorzystywanie narzędzi badawczych, zarówno o charakterze ilościowym, jak też o charakterze jakościowym.

Podejście naukowe, mające na celu dążenie do rozwoju nauk o zarządzaniu, powiązane jest w sposób bezpośredni z rozważaniami dotyczącymi tematu metodologicznych podstaw tej dyscypliny. Niezwykle istotne znaczenie przypisywane jest wzrostowi znaczenia badań jakościowych, które swoją istotą pozwalają na bardziej precyzyjne uchwycenie przyczyn, przebiegu i skutków określonych zjawisk, niż ma to miejsce w przypadku analiz ilościowych.

Metody jakościowe (inaczej określane jako badania jakościowe), jak podkreśla niemiecki psycholog i socjolog U. Flick, oparte są w dyscyplinie nauk

społecznych na założeniu, że w celu efektywnego zbadania niektórych problemów rozsądniej jest posłużyć się pogłębionymi, bardziej szczegółowymi, analiza mniejszej liczby przypadków, aniżeli skupić się na powierzchownym badaniu większej ilości przypadków. Ponadto autor przedstawił, że do badania większej ilości spraw relatywnie skuteczniej jest posłużyć się próbą dogłębnego zrozumienia rzeczywistości widzianej oczami aktorów społecznych danej zbiorowości, jak wykorzystać w tym celu wcześniej przygotowany model teoretyczny (nawiązując w ten sposób do praktyki przyjętej w metodach ilościowych)¹. Za D. Silvermanem przyjąć należy, że wśród przedstawicieli nurtu jakościowego wywyższa się technika przeprowadzania badań terenowych oparta na wielogodzinnych, często nieustrukturyzowanych wywiadach czy obserwacjach uczestniczących, ponad technikę sondażową i ankietową. Punktem zainteresowania jest dążenie do odpowiedzi na pytanie: „dlaczego?”, stawiane wyżej niż odpowiedź na pytanie: „ile?”².

Badania jakościowe są dominującą metodą w antropologii (stanowiącej interdyscyplinarną dziedzinę nauki z pogranicza nauk humanistycznych, społecznych i przyrodniczych), występują także w dziedzinie socjologii, teorii organizacji, psychologii oraz w naukach ekonomicznych – szczególnie w zarządzaniu.

Metody jakościowe uwzględniają występowanie co najmniej kilku systemów badawczych, m.in. jest to teoria ugruntowana, stanowiąca w swej istocie spójny system metod jakościowych, etnografia organizacji, będąca metodologią opartą na badaniach kultury, tj. badaniach odnoszących się do idei, poglądów, przekonań procesów funkcjonowania firmy), ponadto wskazać także należy na występowanie systemu badawczego nazwanego *storytelling*, oznaczającego w dosłownym brzmieniu opowiadanie historii³.

Jedną z metod badawczych wykorzystywanych w tym nurcie badawczym stanowi metoda studium przypadku, która znajduje swoje zastosowanie np. przy opisie złożonej rzeczywistości organizacyjnej. Metoda ta, jak podkreśla M. Matejun, spełnia jednocześnie istotną rolę w budowie i uzupełnianiu teorii, a poprzez efekty publikacyjne wspiera rozwój kadry naukowej, wzbogaca dydaktykę akademicką oraz inspiruje praktyków gospodarczych⁴.

¹ U. Flick, *Projektowanie badania jakościowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 22.

² D. Silverman, *Prowadzenie badań jakościowych*, wyd. II, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 31.

³ Por. J. Izmałkova, *Etnografia wewnątrz firmy*, „Marketing w Praktyce”, nr 03/2009, s. 48.

⁴ M. Matejun, *Metoda studium przypadku – egzemplifikacja wykorzystania w naukach o zarządzaniu*, [w:] M. Matejun (red.), *Rozwój organizacji w teorii i w praktyce zarządzania*, Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego, nr 7/2012, s. 349.

2. Geneza i definicja studium przypadku

Analizując pod względem znaczenia sformułowanie „studium przypadku”, które znajduje zastosowanie w odniesieniu do metody indywidualnych przypadków, posłużyć się należy wyjaśnieniem znaczenia słów, z których powstało to sformułowanie. Wybitny badacz naukowych aspektów metodologii – A. Brückner słowo „przypadek” uważał za wywodzące się od słów: pad, padnę, paść, padać, podkreślał przy tym zbliżone znaczenie słów: napad, przepaść, spadzisty, wypadek⁵. Posługując się definicjami zawartymi w słownikach łacińsko-polskich, odnaleźć można znaczenie słowa *casus*, przedstawiane w pierwszej wersji definicyjnej jako upadek, padanie, obalenie, a w drugim rozumowaniu jako błąd, zagładę, koniec, wynik, ale także poprzez wypadek, zdarzenie, przypadek, wydarzenie⁶. Na przełomie XIX i XX w. *casus* objaśniano jako wszystko to, co wydaje się niekoniecznym, niezamierzonym lub czego przyczyny i racji nie możemy podać. Przypadkowość przeciwstawiano konieczności albo celowości. Za „względnie przypadkowe” uznano zdarzenie, którego przyczyn nie można podać, a „absolutnie przypadkowe” miałyby być wydarzenia, które w samej rzeczy nie jest niczym uwarunkowane⁷. W naukach prawnych, przypadek jest postrzegany przez pryzmat każdego zdarzenia, którego skutkiem, nawet przy największej staranności, nie można było zapobiec. Wedle teorii subiektywnej jest to zdarzenie zewnętrzne, występujące z taką siłą, że szkodliwym ich skutkiem, zwyczajnie używanymi środkami, nie da się zapobiec. Teoria obiektywistyczna zawęża znaczenie tego pojęcia, definiując je jako zdarzenie zachodzące niezależnie od zainteresowanych stron, któremu strony nie mają możliwości zapobiec⁸.

Dostępny w internecie *Słownik języka polskiego* definiuje przypadek na cztery sposoby: po pierwsze, jako zdarzenie lub zjawisko, którego nie da się przewidzieć, po drugie, jako pojedyncze zdarzenie lub pojedyncza sytuacja, po trzecie, jako jedna z postaci choroby spośród wielu podobnych i wreszcie w czwartym rozumieniu – to osoba lub grupa osób reprezentująca jakies zjawisko lub charakteryzująca się jakąś cechą.

Podsumowując rozważania dotyczące tej kwestii, stwierdzić należy, że „przypadek” miał początkowo, co wynika z etymologii, tj. pochodzenia/znaczenia tego słowa w języku łacińskim, znaczenie negatywne. Rozumiano go jako rodzaj potknięcia, które niesie za sobą niepożądane skutki, a nawet prowadzi ku zagładzie. Objasniający to pojęcie (a może przede wszystkim posługujący się nim) na

⁵ A. Bodanko, *Geneza, istota i zastosowanie praktyczne metody indywidualnych przypadków*, „Nauczyciel i Szkoła”, nr 1/2012, s. 178.

⁶ K. Kumaniecki, *Słownik łacińsko-polski według słownika Hermana Mengego i Henryka Kopii*, Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa 1997, s. 79.

⁷ A. Bodanko, op. cit., s. 178.

⁸ Ibidem, s. 178-179.

przełomie XIX i XX stulecia wyraźnie rozszerzyli jego zakres. Przeciwwstawienie przypadkowości, konieczności i celowości nie nadawało temu pojęciu wyłącznie negatywnego znaczenia, ale otwierało je na szereg nowych, nieoczekiwanych i nierzadko szczęśliwych znaczeń. Prawnicy, stojąc przed koniecznością określenia udziału sprawcy w zdarzeniu, za przypadkowe uznali takie zdarzenie, które nie może być podstawą do stawiania komukolwiek zarzutów (skoro nie można mu zapobiec)⁹.

Chcąc odnaleźć pierwotne znaczenie „przypadku”, w najnowszej jego definicji napotykać można na niemałe trudności. Negatywne znaczenie ma bowiem wyłącznie „przypadek” jako postać choroby, ale to nie wyczerpuje w pełni jego pierwotnego znaczenia. Współczesna definicja objaśnia „przypadek” na różne sposoby, które czasem wzajemnie się wykluczają. Z jednej strony przypadkowe jest pojedyncze zjawisko lub sytuacja, a z drugiej „przypadek” może oznaczać sposób lub grupę osób reprezentujących określone zjawisko. Powstaje więc pytanie, czy przypadek jest wyjątkowy, czy też typowy (w obrębie wydzielonej grupy)? A jeśli przyjąć, że jest nieprzewidywalny, to trudno poprzez studium przypadku badać prawidłowości. Studium zakłada szczegółową analizę, a metoda to świadome stosowanie sposobu postępowania, który ma doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu. Sama nazwa metody (indywidualnych przypadków lub studium przypadku) nie określa jeszcze, o jakiej przypadkowości ma tu być mowa¹⁰.

Przechodząc do próby zdefiniowania studium przypadku, powtórzyć można na wstępie, za wcześniejszą analizą, że jest to jedna z metod badań jakościowych, stanowiąca w swej istocie wszechstronny opis badanego zjawiska, dotyczącego jakiegokolwiek dyscypliny naukowej.

Natomiast w odniesieniu do nauk o zarządzaniu studium przypadku to szczegółowy opis, zazwyczaj rzeczywistego zjawiska gospodarczego, np. organizacji, procesu zarządzania, jego elementów lub otoczenia organizacji, w celu sformułowania wniosków o przyczynach i rezultatach jego przebiegu. Metoda ta ma charakter empiryczny, ponieważ analizuje i ocenia zjawiska zachodzące w rzeczywistości. Studium przypadku stosowane jest zwłaszcza dla tematów badawczych o charakterze opisowym. Daje wówczas odpowiedzi na pytanie: „Co, gdzie i w jaki sposób się wydarzyło?”. W odniesieniu do problemów eksploracyjnych pozwoli uzyskać odpowiedź na pytanie – dlaczego badane zjawisko wystąpiło. Jednocześnie w metodzie tej wykorzystywane są wielorakie techniki i narzędzia gromadzenia oraz analizy danych. Mogą to być obserwacje, obserwacje uczestniczące, wywiady, ankietowanie, dokumentacja badanej organizacji, źródła prasowe, internetowe, dostępne bazy danych itp. Na podstawie zgromadzonych informacji metoda studium przypadku umożliwia dokonanie pogłębionej analizy badanego

⁹ Ibidem, s. 179.

¹⁰ Ibidem.

problemu, zaprezentowanie jego specyfiki, interakcji z innymi elementami organizacji lub jej otoczenia¹¹.

Rozwiązywanie problemów naukowych z zakresu nauk o zarządzaniu za pomocą metody nazwanej z języka angielskiego jako *case study* może polegać na przeprowadzeniu badań w postaci pojedynczego lub wielokrotnego studium przypadku. Pierwszy wariant jest stosowany, gdy badane zjawisko ma charakter długotrwały, typowy, wyjątkowy lub odkrywczy. Wykorzystywanie metody studium pojedynczego przypadku jest zalecane także wtedy, gdy przypadek jest krytyczny wobec istniejącej teorii lub gdy brak jest teorii odnoszącej się do badanych zjawisk. Przeprowadzenie badań za pomocą metody wielokrotnego studium przypadków zalecane jest, gdy cel badań stanowi testowanie istniejącej teorii lub jej poprawa¹².

W literaturze dotyczącej badań naukowych poddaje się pod dyskusję, czy wyniki uzyskane za pomocą metody studium przypadku nie mogą być uogólniane. W tym miejscu należy zaznaczyć, że studium przypadku może prowadzić do bardzo dokładnego opisu i analizy badanego zjawiska ze względu na dużą liczbę zmiennych i zależności między nimi. Niejednokrotnie jest to opis i analiza znacznie bardziej wszechstronna i dokładniejsza niż uzyskana w badaniach ilościowych. Konkretne studium przypadku zawiera opis i analizę wyraźnie określonych zmiennych i uwarunkowań badanego zjawiska. Wnioski z wyników studium przypadku mogą być uogólniane na inne przypadki, które charakteryzują się podobnymi zmiennymi i uwarunkowaniami. Wyniki studium przypadku w postaci opisu procesu działania (lub jego elementów) określonego przedsiębiorstwa, zakończonego osiągnięciem założonych przez nie celów, mogą być wykorzystane jako wzór dla praktycznego postępowania przez inne przedsiębiorstwa. Konieczne jest jednak, by miały one podobne zasoby, strukturę organizacyjną oraz by funkcjonowały w podobnych uwarunkowaniach.

W tym sensie można mówić o uogólnieniu wyników studium przypadku. Ponadto spełniony jest wówczas także warunek ścisłych powiązań nauk o zarządzaniu z praktyką gospodarczą. Celem studium przypadku jest więc prezentacja rozwiązań wartych wykorzystania przez inne organizacje lub unikanie stosowania błędnych rozwiązań¹³.

Dodatkowe, ale jednak podstawowe w swej istocie, cele stosowania studium przypadku przedstawiane są poniżej.

¹¹ M. Kostera (red.), *Organizacje w praktyce. Studia przypadku dla studentów zarządzania*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2011, s. 10.

¹² W. Grzegorzczak (red.), *Wybrane problemy zarządzania i finansów. Studia przypadków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 10.

¹³ W. Grzegorzczak (red.), *Wybrane problemy zarządzania...*, op. cit., s. 10-11.

3. Utylitarność zastosowania metody studium przypadku

W literaturze nauki o zarządzaniu możliwe jest rozróżnienie trzech celów, jakim służą studia przypadków – teoriiotwórczy, testujący teorię i praktyczny. Taką interpretację celów studiów przypadków przedstawia W. Czakon (w publikacji pod własną redakcją, pt. *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*), potwierdza ją także W. Grzegorzczak.

Pierwszy z nich umożliwia rozwinięcie istniejącej teorii i wyjaśnienie zjawisk dotychczas niewyjaśnionych. Najczęściej cel ten jest osiąganym, gdy dana wiedza znajduje się we wczesnej fazie rozwoju. Należy także podkreślić, że w naukach o zarządzaniu, ze względu na ich ścisłe związki z praktyką, studia przypadku umożliwiają badania rzeczywistych zjawisk gospodarczych. Pozwala to właśnie na rozwijanie istniejących teorii. Poprzez dogłębną charakterystykę badanego zjawiska i jego uwarunkowań studia przypadków umożliwiają ponadto wyraźne wyodrębnienie badanego procesu (zjawiska) i jego czynników¹⁴.

Drugi cel to testowanie istniejącej teorii – chodzi tu głównie o określenie warunków, w których dana teoria się potwierdza, ale także jej falsyfikację. Studia przypadków, które zaprzeczają istniejącej teorii, także przyczyniają się do jej rozwoju¹⁵.

Trzeci cel ma charakter praktyczny i szkoleniowy. Służy głównie do zrozumienia przebiegu procesu decyzyjnego w organizacji, realizowanego w określonych warunkach. Tworzy to podstawę do wykorzystania studium przypadku do podejmowania decyzji menedżerskich w warunkach podobnych do zaprezentowanych w studium przypadku. Takie studium przypadku ma charakter aplikacyjny. Zawiera opis badanego problemu i procesu jego rozwiązywania, a więc objaśnia określone pożądane skutki podejmowanych decyzji¹⁶.

Inną definicję celów studium przypadku zaproponował R. Yin, rekomendując użycie metody studium przypadku w celu znalezienia odpowiedzi na pytania mające charakter odkrywczy, a więc dotyczące tego, „jak” i „dlaczego” dane zjawisko występuje. Takie badanie naukowe skupia się w większym stopniu na dogłębnym zrozumieniu zjawiska niż na analizie zmiennych. Zastosowanie metody studium przypadku pozwala więc na odkrycie tego, co wyniki badania ilościowego mogą jedynie sugerować¹⁷.

¹⁴ Ibidem, s. 11.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ W. Czakon (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 46.

¹⁷ P. Wójcik, *Znaczenie studium przypadku jako metody badawczej w naukach o zarządzaniu*, E-mentor, nr 1 (48)/2013, dostępny pod adresem: <http://www.e-mentor.edu.pl/mobi/artukul/index/numer/48/id/983>.

Celem studium przypadku, według autorów niniejszego artykułu, jest możliwość opisu nietypowych zjawisk, zdarzeń, ludzi, procesów, ale także możliwość dokonania obszernej analizy badanego zjawiska, przede wszystkim w celu lepszego zrozumienia zachodzącego procesu.

4. Proces metodologii dla studium przypadku

Studium przypadku przyjmuje najczęściej formę pisemną, choć można spotkać się z prezentacją opisywanego zjawiska w postaci zapisów w formie filmów czy fotografii. Przygotowanie studium przypadku jest działaniem skomplikowanym i pracochłonnym. Konieczne jest dysponowanie przez jego autora bogatym materiałem badawczym i jego opracowanie w taki sposób, by można było zaprezentować na podstawie tego materiału problemy decyzyjne i konsekwencje podejmowanych decyzji. Proces tworzenia studium przypadku powinien więc być racjonalny, przebiegać etapowo, a każdy kolejny etap powinien wynikać z etapu poprzedniego.

W literaturze, na przykładzie pozycji *Studium przypadku w nauczaniu marketingu. Marketing w realiach współczesnego rynku. Strategie i działania marketingowe*¹⁸, której autorami są: N. Skorek, M. Trojanowski i A. Wilczak, można spotkać się z procesem budowania studium przypadku obejmującym siedem etapów.

Etap pierwszy ma na celu ustalenie tematyki i celów *case study*. W odniesieniu do nauk o zarządzaniu chodzi o odpowiedź na pytanie, jakich problemów zarządzania organizacją ma dotyczyć przypadek. Mogą to być np. problemy odnoszące się do zarządzania personelem w organizacji, do jej działań i strategii marketingowej, zarządzania finansami, produkcją, świadczeniem usług, decyzji o rozwoju przedsiębiorstwa i kierunkach jego ekspansji lub decyzji podejmowanych przez konsumentów (gospodarstwa domowe). Można tu mieć do czynienia z ogółem decyzji dotyczących ww. zagadnień lub z decyzjami odnoszącymi się do problemów szczegółowych, np. oceny polityki promocji i ewentualnych zmian jej treści, decyzji o wyborze rynku, na który przedsiębiorstwo zamierza dokonać ekspansji, oceny systemu motywacji pracowników i jego ewentualnych zmian itp. Ważne jest także określenie celów, jakie stawiane są przed studium przypadku. Najczęściej głównym celem jest wykształcenie umiejętności zastosowania wiedzy o zarządzaniu do podjęcia decyzji zarządczych odnoszących się do opisywanych ogólnych lub szczegółowych problemów, zjawisk czy procesów związanych z prezentowaną organizacją. Celem jest także konfrontacja rzeczywistych procesów w organizacji z teoretyczną wiedzą o nich.

¹⁸ N. Skorek, M. Trojanowski, A. Wilczak, *Studium przypadku w nauczaniu marketingu. Marketing w realiach współczesnego rynku. Strategie i działania marketingowe*, PWE, Warszawa 2010, s. 549-556.

Drugi etap obejmuje określenie przedmiotu studium przypadku. Może to być przedsiębiorstwo, gospodarstwo domowe, organizacja nienastawiona na zysk, urząd administracji państwowej lub samorządowej, fundacje, stowarzyszenia itp. Wybór przedmiotu studium przypadku jest ściśle powiązany z ustaleniem w poprzednim etapie jego tematyki i celów. Na tym etapie ustala się także, czy przedmiotem badań będzie jeden obiekt (np. przedsiębiorstwo), czy większa ich liczba.

Trzeci etap jest to etap dążenia do nawiązania kontaktu z przedmiotem studium przypadku. Jeśli jest nim przedsiębiorstwo, konieczna jest wizyta w nim i rozmowy z menedżerami przedsiębiorstwa. Przed spotkaniem autor studium przypadku powinien zapoznać się z sytuacją w sektorze, w którym funkcjonuje badane przedsiębiorstwo (branża i rynek terytorialny). Pozwoli to na prowadzenie rzeczowej dyskusji z menedżerami firmy. Podczas rozmów z nimi należy przedstawić zakres niezbędnych informacji, które autor chciałby uzyskać z przedsiębiorstwa i skonfrontować je z informacjami możliwymi do uzyskania. Efekt takiej konfrontacji często może wpływać na ewentualne zmiany tematyki studium przypadku. Podczas rozmów w przedsiębiorstwach ustala się także terminy wizyt autora studium przypadku w przedsiębiorstwie i formę gromadzenia informacji. Może to być bowiem udostępnienie materiałów statystycznych, opisowych, finansowych przedsiębiorstwa, wywiady z menedżerami lub np. obserwacja uczestnicząca.

Etap czwarty obejmuje działania dążące do określenia struktury studium przypadku. Na tym etapie autor ustala, z jakich części powinno składać się *case study* i jakie informacje będą znajdować się w jego poszczególnych rozdziałach. Określa się także konkretny problem i wynikające z niego decyzje, które powinny być podejmowane przez osoby rozwiązujące przypadek. Ustala się także niezbędne dokumenty i ewentualne załączniki do poszczególnych części studium przypadku. Z tego wynika dobór komórek organizacyjnych i pracowników przedsiębiorstwa, z którymi autor zamierza się spotykać, przeprowadzać wywiady i gromadzić informacje.

Etap piąty obejmuje z kolei gromadzenie informacji dla opracowania studium przypadku. Mogą one być gromadzone z różnych źródeł. Należą do nich: źródła zewnętrzne wobec przedsiębiorstwa, takie jak informacje prasowe w czasopiśmie specjalistycznych, dotyczące branży i badanego przedsiębiorstwa, informacje z sieci internetowych odnoszące się do ww. zagadnień, publikowane opracowania i raporty dotyczące badanego przedsiębiorstwa i branży, w której ono funkcjonuje. Ponadto mamy do czynienia ze źródłami wewnętrznymi, tj. obejmującymi informacje opracowywane przez przedsiębiorstwo. Jest to np. dokumentacja handlowa, finansowa, założenia strategii działania firmy, schematy struktury organizacyjnej, wewnętrzne regulaminy itp. Informacje mogą być także gromadzone poprzez wywiady z menedżerami przedsiębiorstwa, obserwacje

działania jego wybranych komórek organizacyjnych, obserwacje uczestniczące, tj. takie, kiedy osoba zbierająca informacje jest uczestnikiem opisywanego zjawiska lub sytuacji.

Etap szósty stanowi weryfikację i ocenę zgromadzonego materiału badawczego. Polega ona na uporządkowaniu zebranego materiału oraz jego podziale ze względu na znaczenie opisywanych sytuacji. Autor powinien także ustalić, czy zgromadzono wystarczająco wiele informacji dla opracowania studium przypadku oraz czy na ich podstawie możliwe będzie rozwiązanie problemu. Chodzi także o to, czy zebrany materiał umożliwi budowę studium przypadku pozwalającego na zidentyfikowanie lub potwierdzenie prawidłowości dotyczących zarządzania przedsiębiorstwem.

Najważniejszy – siódmy etap jest tworzeniem formalnego studium przypadku, jego napisaniem. Po weryfikacji zgromadzonych informacji należy przystąpić do pisania *case study*. Jego struktura zawiera następujące części: wprowadzenie, poszczególne rozdziały, bibliografię i problemy do rozwiązania przez czytelników. We wprowadzeniu sygnalizowany jest problem decyzyjny i wskazanie na źródła informacji, które posłużyły do napisania studium przypadku. W poszczególnych rozdziałach zawarte jest „meritum” badania, właściwa treść przeprowadzonej analizy badawczej, sedno sprawy. Bibliografia przedstawia wykaz zastosowanych źródeł, materiałów. Ostatnia część – problemowa – zawiera wykaz haseł, pytań, tez, z którymi powinien mierzyć się odbiorca *case study* i które powinien poddać analizie i wyciągnąć wnioski.

Nieco inny obraz studium przypadku przedstawia poniższe tabelaryczne zestawienie etapów badań oraz procedury postępowania i pytań badawczych, które pierwotnie zaprezentowali A.A. Atkinson oraz W. Shaffir w tekście pt. *Standards for field research in management accounting*, zaprezentowanym w czasopiśmie „Journal of Management Accounting Research” (nr 10/1998).

Tabela 2. Studium przypadku – zestawienie etapów badań oraz procedury postępowania i pytań badawczych

Etapy badań	Procedura postępowania i pytania badawcze
Obserwacje	Przedstawienie dowodów identyfikujących możliwe źródła obserwacji: <ul style="list-style-type: none"> • identyfikacja podmiotu i przedmiotu obserwacji; • uzasadnienie dokonanych wyborów obserwacji; • wskazanie na dowody lub obserwacje, które mogły zostać pominięte oraz potencjalne konsekwencje tego pominięcia.

<p>Obserwacje</p>	<p>Przedstawienie dowodów identyfikujących możliwe uprzedzenia obserwatora:</p> <ul style="list-style-type: none"> • techniki obserwacji; • związki badacza z obiektem; • każdy dowód badacza mogący wskazywać, że sugerowano efekt obserwacji poddanego badaniu procesu lub zachowania, porównania zachowań grup ludzi lub zdarzeń kontynuowanych badań z raportami w archiwalnych zapasach.
<p>Analiza obserwacji</p>	<p>Prawidłowe przeprowadzenie uogólnień. Pojedynczy przykład w badaniach empirycznych uogólniany na większą populację powinien być przedstawiany jako niepewna hipoteza czekająca na potwierdzenie z archiwalnych kwestionariuszy oraz oceny uzyskanego wyniku jeszcze z innych źródeł.</p> <p>Trafność</p> <p>Czy tryb i sposób obserwacji zostały jasno określone, aby umożliwić właściwą ocenę środków lub artefaktów?</p> <p>Czy będą czynione próby niezależnego, skutecznego pomiaru i oceny jego rezultatów?</p> <p>Czy została trafnie określona tematyka analizowanych materiałów i czy zostały przedstawione opinie na temat zasadności charakterystyk procesów lub modeli?</p> <p>Wewnętrzna skuteczność</p> <p>Czy były zastosowane właściwe parametry rozwoju badań w celu wsparcia hipotez?</p> <p>Czy w badaniach przyczyna poprzedza skutek?</p> <p>Czy istnieje jakikolwiek dowód na to, że efekt można zaobserwować bez przyczyny lub przyczynę bez efektu? Czy jest to zgodne z hipotezą w zakresie potrzeb i wystarczalności?</p> <p>Zewnętrzna skuteczność</p> <p>Czy autor ograniczył odpowiednio uogólnienia?</p> <p>Wiarygodność</p> <p>Czy autor zabezpieczył dokumenty i wiarygodnie opisał proces naukowy, aby w przyszłości badacze mogli odtworzyć opisane studia?</p>

STUDIUM PRZYPADKU – METODA POGŁĘBIANA WIEDZY
W NAUKACH O ZARZĄDZANIU

Wyniki raportowania	Dla każdego badania właściwy organ potwierdza badania i przyznaje badaczowi uprawnienia do przedstawiania wyników
Wyniki raportowania	<p>Badania opisowe</p> <p>Czy opis jest kompletny?</p> <p>Jaki jest zakres zdarzeń poddany raportowaniu?</p> <p>Czy określono przedmiot weryfikacji?</p>
	<p>Studia budowania teorii</p> <p>Czy istnieją istotne dowody wspierające teorię?</p> <p>Czy istotne dowody przyjęte w trakcie obserwacji były odpowiednio wybrane i zapisane lub wykorzystano z twierdzeń wspierających teorię, które zostały jasno określone gdzie indziej?</p> <p>Czy dowody były wystarczające do powstania teorii?</p>
	<p>Studia testowania teorii</p> <p>Czy test był przeprowadzany w środowisku zgodnym z ustaleniami teorii lub hipotezami będącymi przedmiotem testu?</p> <p>Czy był sens w tym, co było mierzone i czy zastosowano odpowiednie zmienne dla sprawdzenia teorii?</p> <p>Czy były dowody na to, że test mógł zdemaskować niepotwierdzone dowody? Czy był jasno określony rodzaj dowodów niezbędnych do przeprowadzenia testu?</p> <p>Czy były dowody na to, że test wyłączył konkurencyjne i niekonkurujące hipotezy i że wyjaśnił obserwowane zjawiska?</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Nadolna, *Studium przypadku jako metoda badawcza rachunkowości zarządczej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego – Finanse, rynki finansowe, ubezpieczenia, nr 45/2012, s. 139-140.

W literaturze spotykane są także inne rodzaje studium przypadku – tj. eksploracyjne, wyjaśniające i opisowe. Te pierwsze mają na celu definiowanie pytań i hipotez badawczych, te drugie przedstawiają relacje przyczynowo-skutkowe w badanych organizacjach, a ostatnie zawierają pełen opis badanego zjawiska. Można też spotkać się z porównawczym lub pojedynczym studium przypadku. Pojedyncze odnosi się tylko do wybranego zjawiska. Natomiast porównawcze studium przypadku może wystąpić w kilku odmianach ze względu na czas i zakres geograficzny. Wtedy mówi się o studium przypadku porównawczo-czasowym, w którym następuje porównywanie zjawiska w czasie. Charakteryzowane jest także studium przypadku porównawczo-przestrzenne, kiedy występują w nim porównania w układzie geograficznym i studium przypadku porównawcze czasowo-przestrzenne (inaczej dynamiczne).

W wymienionych powyżej pojedynczych i porównawczych studiach przypadku może wystąpić jednocześnie forma liniowo-analityczna prezentowanych treści¹⁹.

4. Utylitarność metody studium przypadku

Przedmiotowa literatura odnosząca się do tematu prezentowanego artykułu wskazuje, że wykorzystanie studium przypadku jako metody badawczej przynieść może dodatkowe korzyści, gdy zastosowane będą metody ilościowe jako uzupełnienie metod jakościowych. Możliwymi metodami podnoszącymi wartość pojedynczych przypadków mogą być również takie zabiegi, jak, po pierwsze, uzyskanie informacji o istotnych aspektach całej grupy przypadków i porównanie z nimi wybranego przez badacza pojedynczego studium przypadku, po drugie, wykorzystanie badań sondażowych na losowo dobranej próbie przypadków, oraz – po trzecie, koordynowanie kilku projektów dotyczących badań jakościowych, co wymaga zarówno dużych zasobów środków finansowych, jak i/lub zasobów społecznych.

Wybór konkretnego przypadku jako potencjalnego obiektu badań podyktowany być musi krytycznym spojrzeniem na wskaźniki odnoszące się do analizowanej populacji oraz przygotowaniem swoistej typologii populacji bazującej na dostępnych i istotnych dla procesu badawczego parametrach. Sam wybór przypadków w badaniach jakościowych, nie mając charakteru statystycznego ani osobistego, powinien być dokonany na podstawie teorii, na której badacz chce wesprzeć swoje rozważania. Tak więc teoretyczny dobór przypadków dokonany być może pod kątem wybranej teorii, specyficznych odmiennych od głównego nurtu grupy przypadków oraz zmiana wielkości grupy w trakcie badania²⁰.

Poza wymienionymi rodzajami studia przypadku mogą mieć charakter: eksploracyjny, opisowy lub wyjaśniający, a każdy z tych typów przypadków może być w postaci pojedynczej, jak i zwielokrotnionej (*multiple-case*). Analiza zwielokrotnionej liczby przypadków oznacza prowadzenie badań na specjalnie dobranych przypadkach. W przypadku eksploracyjnych *case study* stanowią one mogą fazę wstępną badań i fazę poprzedzającą określenie pytań i hipotez badawczych. Eksploracyjne *case study* stanowią bowiem może etap wstępny do badań ilościowych, stanowiąc badanie wstępne. Z kolei opisujące *case study* wymaga, by punktem wyjściowym do sporządzenia studium przypadku była teoria służąca interpretacji analizowanych procesów. W wyjaśniającym studium przypadku wykorzystuje się

¹⁹ E. Nowakowska, A. Sagan, *Kontrfaktycznoporównawcze studium przypadku w marketingu usług zdrowotnych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 336/2014, s. 288.

²⁰ D. Silverman, op. cit., s. 173.

zebrany materiał do analizy przyczynowo-skutkowej. W wielokrotnych studiach przypadku analizie poddawany jest projekt badawczy, w którym badanie przybierało różne warianty, a sam wynik badań zostałby wykorzystany jako podstawa do wyjaśnienia rywalizujących teorii²¹.

W literaturze, poza wskazanymi postaciami przypadków, wymienia się: wewnętrzne studium przypadku, instrumentalne studium przypadku oraz zbiorowe studium przypadku. Wewnętrzne studium przypadku tworzone jest w celu prezentacji przypadku w możliwie pełnym i obszernym obliczu; w ramach tego rodzaju przypadku nie są podejmowane żadne próby uogólnień oraz żadne próby zbudowania lub weryfikacji danej teorii; ta postać przypadku jest krytykowana w literaturze jako niebezpieczna z punktu naukowego z uwagi na skupienie się badacza jedynie na opisie; wskazać należy, iż ta postać studium przypadku może stanowić wstęp do *case study*. Instrumentalne studium przypadku stanowi studium, w którym prowadzone są badania nakierowane na zrewidowanie wcześniej poczynionych teorii; w tej postaci studium przypadku uwaga badacza skupia się na weryfikacji uogólnień przy równoczesnym dogłębnym zbadaniu danego przypadku. Zbiorowe studium przypadku polega na badaniu wybranej liczby przypadków w celu możliwie pełnego poznania i uogólnienia badanych zjawisk²².

Metoda studium przypadku jest znana jako metoda zalecająca triangulacyjne zastosowanie metod badawczych, czyli oparcie się w badaniach na co najmniej dwóch rodzajach metod badawczych. W metodzie tej wykorzystuje się wiele różnorodnych metod i technik badawczych, m.in.: obserwację uczestniczącą, obserwację nieuczestniczącą, wywiady nieustrukturyzowane, analizę dokumentów (w tym dokumentów osobistych) oraz informacje archiwalne; analizę treści zasadniczych dokumentów stworzonych przez obiekt badań, analizę doniosłych wydarzeń zachodzących w okresie badań oraz sondaże oparte na próbach losowych itp. Do metod szczególnie przydatnych w analizie studium w kontekście nauk ekonomicznych ukierunkowanych na dyscyplinę zarządzania przypadkiem wymienić należy, za M. Makowską i R. Boguszewskim: metodę wywiadu, metodę obserwacji oraz metodę dokumentacyjną.

Metoda wywiadu (metoda ta zaliczana jest do metod sondażowych, jest tą metodą badawczą, w której zarówno respondent, jak i badacz muszą wykazywać aktywność) przyjmuje formę swobodnej, lecz uporządkowanej rozmowy o różnym poziomie standaryzacji pytań; wady tej metody to subiektywny dobór respondentów do badań oraz fakt, że dobór jednostek zależy zazwyczaj od badacza, a to z kolei wpływa na jakość wyników; jako zaletę tej metody wymienia się dużą

²¹ W. Pizło, *Istota monografii ekonomicznej – przykład „Roczników Naukowych Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”*, Roczniki Nauk Rolniczych, seria G, t. 98, zeszyt 1, s. 107.

²² Ibidem, s. 107.

elastyczność w prowadzeniu procesu badawczego, kompletność informacji, jaka przekazywana jest przez respondenta badaczowi²³.

Metodę obserwacji określa się jako najbardziej elementarną metodę poznania empirycznego, jaka wchodzi w skład innych metod, takich, jak m.in. eksperyment, monografia, badania terenowe, badania całościowe i reprezentacyjne, wywiad, badania ankietowe, badania oparte na dokumentach, socjometria, badania sondażowe i inne; często, co należy podkreślić, metoda obserwacji nie jest traktowana w literaturze przedmiotu jako odrębna metoda badawcza, a jedynie jako metoda uzupełniająca²⁴.

Metoda dokumentacyjna (w literaturze stosuje się różną terminologię odnoszącą się do metod dokumentacyjnych, tj.: metodę analizy dokumentów, metodę analizy źródeł, metodę historyczną czy metodę obserwacji pośredniej) to metoda realizowana z wykorzystaniem w badaniach informacji zgromadzonych wcześniej dla celów polityki społecznej i gospodarczej; informacje o faktach gospodarczych mogą pochodzić z jednej strony z dokumentów wytworzonych przez odpowiednie działy badanych przedsiębiorstw, dokumentacji ekonomicznej, biuletynów wewnętrznych, raportów i opracowań. Z drugiej strony, z instytucji specjalizujących się w ich gromadzeniu oraz wytwarzaniu do celów naukowych raportów, opracowań i analiz²⁵.

5. Podsumowanie

Studium przypadku (z języka angielskiego: *case study*) jest jedną z metod badań w naukach o zarządzaniu, stosowaną z powodzeniem od wielu lat, szczególnie w szkołach zarządzania w USA i Francji. W Polsce jej zastosowanie podjęte zostało w latach 90. XX w., a obecnie jest wykorzystywana w wielu projektach naukowych ukierunkowanych na naukę o zarządzaniu.

Ma ona wiele zalet – przede wszystkim przybliża rzeczywiste uwarunkowania, w jakich funkcjonują przedsiębiorstwa. Daje możliwości wykorzystania w praktyce wiedzy, w szczególności z zakresu analizy ekonomicznej, zarządzania marketingowego, zarządzania strategicznego czy zarządzania personelem, uczy podejmowania decyzji zarządczych i ich konsekwencji.

Niestety, aby można było oceniać zastosowanie metody studium przypadku w sposób pozytywny, należy wskazać, że tylko jej zastosowanie z innymi metodami pozwoli osiągnąć sukces badawczy.

²³ M. Makowska, R. Boguszewski, *Analiza danych zastanych. Zagadnienia wstępne*, [w:] M. Makowska (red.), *Analiza danych zastanych. Przewodnik dla studentów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 10.

²⁴ Ibidem, s. 10.

²⁵ Ibidem, s. 10.

Sama metoda studium przypadku nie jest wiarygodna, ponieważ studium przypadku może okazać się zaraz po publikacji przestarzałe, niekorespondujące z rzeczywistością. Na przykład studia przypadków, oparte np. na analizie kosztów, mogą okazać się nieprzydatne, w miarę jak będzie zmieniała się sytuacja ekonomiczna oraz – co za tym idzie – zmianom ulegną ceny będące istotną częścią danego studium. Analizując krytycznie studium przypadku, wskazać należy także na fakt, że tekst studium przypadku może okazać się zbyt długi dla odbiorcy, by w pełni móc wykorzystać jego wszystkie walory, które dostarczają niezwykle szczegółowych informacji na temat konkretnego zdarzenia lub całej sekwencji wydarzeń i dokonują tego w formie narracji fabularnej, a nie jedynie poprzez suche wymienianie faktów.

BIBLIOGRAFIA

1. Bodanko A., *Geneza, istota i zastosowanie praktyczne metody indywidualnych przypadków*, „Nauczyciel i Szkoła”, nr 1/2012.
2. Czakon W. (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
3. Flick U., *Projektowanie badania jakościowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
4. Grzegorzczak W. (red.), *Wybrane problemy zarządzania i finansów. Studia przypadków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
5. Izmałkowska J., *Etnografia wewnątrz firmy*, „Marketing w Praktyce”, nr 03/2009.
6. Kostera M. (red.), *Organizacje w praktyce. Studia przypadku dla studentów zarządzania*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2011.
7. Kumaniecki K., *Słownik łacińsko-polski według słownika Hermana Mengego i Henryka Kopii*, Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa 1997.
8. Makowska M., Boguszewski R., *Analiza danych zastanych. Zagadnienia wstępne*, [w:] M. Makowska (red.), *Analiza danych zastanych. Przewodnik dla studentów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
9. Matejun M., *Metoda studium przypadku – egzemplifikacja wykorzystania w naukach o zarządzaniu*, [w:] M. Matejun (red.), *Rozwój organizacji w teorii i w praktyce zarządzania*, Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego, nr 7/2012.
10. Nadolna B., *Studium przypadku jako metoda badawcza rachunkowości zarządczej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego – Finanse, rynki finansowe, ubezpieczenia, nr 45/2012.
11. Nowakowska E., Sagan A., *Kontrfaktyczno-porównawcze studium przypadku w marketingu usług zdrowotnych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 336/2014.
12. Pizło W., *Istota monografii ekonomicznej – przykład „Roczników Naukowych Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”*, Roczniki Nauk Rolniczych, seria G, t. 98, zeszyt 1.

13. Silverman D., *Prowadzenie badań jakościowych*, wyd. II, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.
14. Skorek N., Trojanowski M., Wilczak A., *Studium przypadku w nauczaniu marketingu. Marketing w realiach współczesnego rynku. Strategie i działania marketingowe*, PWE, Warszawa 2010.
15. Wójcik P., *Znaczenie studium przypadku jako metody badawczej w naukach o zarządzaniu*, E-mentor, nr 1 (48)/2013, dostępny pod adresem: <http://www.e-mentor.edu.pl/mobi/artukul/index/numer/48/id/983>

R A F A Ł J A S I U L

Wyższa Szkoła Gospodarki

M A R E K W O L A N I N

Wyższa Szkoła Gospodarki

ZARZĄDZANIE DŁUGIEM PUBLICZNYM W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA WYBRANYM PRZYKŁADZIE

1. Wprowadzenie

Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego ma na celu w głównej mierze przeprowadzanie stałej oceny zdolności jednostek samorządu terytorialnego do zaciągania i obsługi długu, kształtowania poziomu długu i wypłat na jego obsługę oraz utrzymania płynności finansowej tych jednostek. Ma ono również, z racji tego, iż stanowi element zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego, dostarczyć szeregu informacji niezbędnych i koniecznych do planowania, monitorowania i kontroli poziomu zadłużenia samorządu. Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego to również bardzo ważny element zarządzania finansami samorządowymi. Wynika to w głównej mierze z faktu, że większość jednostek samorządowych, a więc gmin, powiatów i województw, odnotowuje zadłużenie będące konsekwencją współfinansowania zadań z wykorzystaniem środków z funduszy europejskich, co również przekłada się w bezpośredni sposób na znaczące oczekiwania społeczności lokalnej w działania rozwojowe prowadzone przez lokalne władze.

W literaturze przedmiotu odnajdujemy stwierdzenia, że na planowanie i zarządzanie długiem oddziałują również czynniki o charakterze ekonomicznym oraz prawnym. Do czynników ekonomicznych, które w gruncie rzeczy są niezależne od jednostek samorządu terytorialnego, zaliczyć możemy: ogólny stan finansów publicznych, stopę inflacji i bezrobocia, wielkość produktu krajowego brutto, stan rozwoju kraju i gospodarki. Natomiast w grupie czynników za-

leżnych na pierwszy plan wysuwają się: potencjał dochodowy każdej jednostki i jej potrzeby inwestycyjne. Istotą uwarunkowań prawnych są przede wszystkim przepisy prawa regulujące granice zadłużania jednostek samorządowych, przekazywanie informacji związanej ze sprawozdawczością budżetową, a także skorelowanie i powiązanie zadłużenia samorządów z państwowym długiem publicznym.

Celem artykułu jest przedstawienie opisu zarządzania długiem publicznym jednostek samorządu terytorialnego. Na zarządzanie długiem mają wpływ dwie główne determinanty – czynniki prawne i czynniki ekonomiczne.

Objaśnienia dotyczyć będą podstaw prawnych zaciągania zobowiązań przez samorząd terytorialny, ponieważ dług samorządowy jest częścią składową – elementem państwowego długu publicznego. Ponadto podstawy prawne determinują granice zadłużania się jednostek samorządowych. Natomiast uwarunkowania ekonomiczne, zależne i niezależne od jednostek samorządu terytorialnego, kształtują i determinują wielkość zaciągniętych zobowiązań oraz koszty ich obsługi.

W artykule przeanalizowano temat pod względem syntezy i analizy zagadnienia w literaturze przedmiotu z zakresu finansów publicznych i zarządzania. Posłużono się głównie metodą analizy obowiązujących przepisów prawnych, badaniem i przeglądem dostępnej literatury tematu oraz piśmiennictwa, a także metodą analizy opisowej.

2. Pojęcie i rodzaje zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego są szczególnym rodzajem podmiotów, których głównym, priorytetowym celem jest uczestnictwo w procesie lokalnego i regionalnego dostarczania dóbr i usług społeczności lokalnej i regionalnej. Jednostki samorządu terytorialnego realizują swoje zadania na podstawie ustalonych norm prawnych, które składają się na bardzo złożony system prawny. Bardzo często używa się – w stosunku do samorządu terytorialnego – sformułowania i pojęcia „administrowania jednostką samorządu terytorialnego” w miejsce „zarządzania jednostką samorządu terytorialnego”, ponieważ specyfika podmiotów administracji publicznej koncentruje się w większości przypadków na wdrażaniu lokalnych politycznych procedur i dyrektyw w ramach realizowanych zadań.

Należy również zwrócić uwagę na to, iż samo tylko administrowanie jednostką samorządu terytorialnego okazuje się niewystarczające w kontekście zmieniających się uwarunkowań społeczno-ekonomicznych otoczenia, w jakim one funkcjonują. Dlatego niezbędne jest podejmowanie takiego sposobu realizacji celów samorządu terytorialnego, by były one adekwatne do warunków, w jakich

funkcjonuje sektor prywatny. W konsekwencji wymaga to wprowadzania do sektora samorządowego rozwiązań charakterystycznych dla gospodarki rynkowej¹.

Zarządzanie podmiotem może być pojmowane w sposób tradycyjny jako ciągłe lub cykliczne wykonywanie działań kierowniczych, ujmowanych w cztery podstawowe funkcje zarządzania, a więc: planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolę. Ten sposób rozumienia zarządzania jest punktem wyjścia dla analizy i podstawą do rozważań nad efektywnością i racjonalnością w funkcjonowaniu różnorodnych podmiotów².

W innym ujęciu przez pojęcie zarządzania rozumieć należy odpowiedni zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe oraz informacyjne), które są wykonywane z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny³.

W tym też kontekście należy stwierdzić, iż realizacja celów i zadań publicznych opiera się na takim wykorzystaniu środków publicznych, aby w sposób możliwie wszechstronny jednostki samorządu terytorialnego mogły odpowiadać na potrzeby i oczekiwania społeczności lokalnych i regionalnych w zakresie dóbr i usług publicznych. Podstawowe miejsce zajmuje w tym miejscu zarządzanie finansami, które jest procesem decyzyjnym, opierającym się na różnego rodzaju instrumentach, technikach, kryteriach i regułach. Wykorzystywane one są do sterowania przebiegiem procesów i zjawisk związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych, tak aby w pełni umożliwić efektywne i skuteczne zagospodarowanie posiadanych środków⁴.

Zarządzanie finansami samorządowymi, czyli realizowanie dochodów i wydatków budżetowych, w tym również zarządzanie długiem samorządowym, jest także ustawowym, określonym prawnie obowiązkiem każdej jednostki samorządu terytorialnego. Każda jednostka samorządu terytorialnego powinna dołożyć najwyższej staranności i odpowiednio zarządzać własnymi finansami i posiadanymi środkami, gdyż celowość, rzetelność i gospodarność ich wykorzystania do osiągnięcia najlepszych efektów z danych nakładów, będzie determinowało jej sprawne funkcjonowanie i rozwój⁵.

¹ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Sformułowanie problemu*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 418.

² J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992, s. 23.

³ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 6.

⁴ M. Wypych (red.), *Finanse przedsiębiorstwa z elementami zarządzania i analizy*, Absolwent, Łódź 2000, s. 15.

⁵ D.A. Hałaburda (red.), *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2008, s. 124.

W aspekcie procesowego i prawnego podejścia do zagadnienia finansów publicznych, w tym również finansów jednostek samorządu terytorialnego, możemy mówić o ich administrowaniu. To podejście może być skoncentrowane na dwóch płaszczyznach, tj. na aspektach prawnych w dziedzinie gromadzenia i wydatkowania (rozdysponowywania) publicznych zasobów pieniężnych (środków publicznych) oraz na zarządzaniu nakierowanym i skupionym wokół racjonalności (efektywności i skuteczności) ich gromadzenia i wydatkowania⁶.

Administracja finansów publicznych polega na realizowaniu zadań państwa lub samorządu terytorialnego w dziedzinie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Działanie administracji finansów publicznych jest więc fragmentem publicznej działalności finansowej. Określenie administracji finansów publicznych należy traktować jako określenie zbiorcze, stosowane dla ujęcia różnych osób i jednostek organizacyjnych, których zadanie polega na realizacji funkcji administracji w sferze finansów publicznych. Na określenie administracji finansów publicznych stosuje się i używa innych terminów, jak np.: organy finansowe, aparat finansowy, służby finansowe itp. Niemniej jednak z pojęciem administracji finansów publicznych powinny być łączone jedynie te podmioty, które dla realizacji zadań państwa i samorządu terytorialnego w sferze publicznej działalności finansowej zostały prawnie wyposażone w kompetencje (uprawnienia i obowiązki)⁷.

Biorąc pod uwagę powyższe, możemy powiedzieć, iż zarządzanie finansami publicznymi polega na: inicjowaniu i tworzeniu programów polityki finansowej, planowaniu finansowym, wykonywaniu zadań finansowych wynikających z planów finansowych, kontroli finansowej i audycie. Organy zarządzające finansami publicznymi pełnią natomiast funkcje kierownicze w procesie zarządzania finansami publicznymi jako całością lub ich dziedzinami (np. zarządzanie długiem, płynnością finansową). Ponadto do funkcji tych organów należy: programowanie finansów publicznych, projektowanie i tworzenie prawa finansowego, planowanie finansowe, organizacja i kierowanie realizacją planowanych zadań finansowych, a także kontrola finansowa⁸. Istota zarządzania finansami lokalnymi sprowadza się w najprostszym ujęciu do podejmowania decyzji finansowych, a także do sposobu, w jaki zarządzający (osoby i jednostki organizacyjne) tymi finansami podejmują decyzje, po uwzględnieniu zmieniających się warunków działania i rosnących potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych.

W literaturze przedmiotu zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego definiuje się jako kompleksowe zarządzanie zasobami finansowymi,

⁶ M. Jastrzebska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 71.

⁷ C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, wyd. 4, Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 151.

⁸ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem...*, op. cit., s. 71.

które ma na celu realizację założeń polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, a także koordynację realizacji tej polityki, monitorowanie i weryfikowanie wykorzystania zasobów finansowych, jak również efektów podjętych działań.

Z drugiej jednak strony zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego można rozumieć jako proces regulowania i kierowania pozyskiwaniem źródeł finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej samorządu, a także inwestowanie w składniki majątkowe o charakterze krótkoterminowym i długoterminowym w sposób pozwalający na realizację celów przyjętych w strategii, które muszą być zgodne ze specyfiką tych jednostek⁹.

Do głównych zadań zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego należy przede wszystkim stworzenie warunków i podstaw do realizacji celów funkcjonowania samorządu. Tym samym zarządzanie to przejawia się w postaci kreowania licznych źródeł zasilania w środki pieniężne, ich podziale i alokacji na różne zadania i przedsięwzięcia (zarówno bieżące, jak i majątkowe). Wszystkie one służą realizacji przyjętych celów przez jednostki samorządu terytorialnego o charakterze publicznym i społecznym.

Główny trzon funkcjonowania prawidłowego zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego polega na tym, aby: po pierwsze, zapewnić społecznościom lokalnym i regionalnym dostarczenie usług publicznych na poziomie akceptowalnym i zadowalającym daną społeczność, a po drugie, efektywnie i przejrzysto dysponować i gospodarować środkami publicznymi. Efektywność i przejrzystość przedmiotowych procesów zarządzania finansami samorządowymi jest uzależnione od formułowanych celów, prawidłowo prowadzonej gospodarki finansowej, a także od odpowiednich metod, procedur, narzędzi i technik wspomagających to zarządzanie.

Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego może być klasyfikowane według różnych czynników. Biorąc pod uwagę horyzont czasowy zarządzania finansami, możemy podzielić je na zarządzanie bieżące (operacyjne), które bezpośrednio dotyczy bieżącej działalności jednostek samorządu terytorialnego, a także zarządzanie strategiczne (wieloletnie), które odnosi się do realizacji inwestycji i przedsięwzięć majątkowych (inwestycyjnych) samorządu i wykorzystaniem do ich realizacji zewnętrznych (obcych) źródeł finansowania.

Natomiast z punktu widzenia przedmiotu zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego, zarządzanie finansami można podzielić na:

- 1) zarządzanie aktywami trwałymi, które wpływają i oddziałują na działalność bieżącą, kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego, konsumpcyj-

⁹ B. Filipiak-Dylewska, A. Szewczuk, *Aktywne zarządzanie finansami gminy*, Szczecin 1999, s. 227.

cję dóbr i usług. Istotą tego rodzaju zarządzania jest minimalizacja kosztów ich utrzymania oraz maksymalizacja korzyści, jakie można uzyskać w wyniku odpowiedniego ich wykorzystania;

- 2) zarządzanie aktywami obrotowymi, które służą zwiększaniu posiadanych zasobów. Tego rodzaju zarządzanie wpływa na bieżącą kondycję finansową, a szczególnie na zdolność samorządu do realizowanych przez niego zadań;
- 3) zarządzanie gotówką, w którym dąży się m.in. do redukowaniem kosztów pożyczek i kredytów bankowych, zapewnienia dostępu do środków pieniężnych niezbędnych do przeprowadzenia rozliczeń;
- 4) zarządzanie należnościami z tytułu dostaw i usług, podatków i opłat w postaci pobudzania dłużników samorządu do realizacji zobowiązań w odpowiednim terminie i wielkościach;
- 5) zarządzanie zakupami poprzez m.in. określenie odpowiednich standardów ich dokonywania, planowania zapotrzebowania według potrzeb, kontrolowanie otrzymanych dóbr i usług pod względem zgodności z zamówieniem;
- 6) zarządzanie zapasami w postaci zapewnienia odpowiedniej ich wielkości, która jest niezbędna do prowadzenia działalności przy najmniejszych możliwych kosztach;
- 7) zarządzanie płynnością finansową, czyli zachowanie takiej sytuacji finansowej, w której dana jednostka samorządu terytorialnego będzie na bieżąco regulowała płatności wobec swoich wierzycieli ze środków gromadzonych w ramach budżetu;
- 8) zarządzanie ryzykiem, które dotyczy identyfikacji wszystkich zdarzeń skutkujących i mogących mieć negatywny charakter finansowy, a także planowania działań zabezpieczających (przeciwdziałających i minimalizujących) szkody, jakie mogą powstać;
- 9) zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego¹⁰.

3. Znaczenie zarządzania długiem publicznym jednostek samorządu terytorialnego

Brak równowagi budżetowej (rozumianej jako różnica między wydatkami i dochodami) w dłuższym okresie wiąże się z koniecznością zapewnienia finansowania tych zadań jednostki samorządu terytorialnego, które nie znajdują pokrycia w zaplanowanych dochodach. W krótkim okresie natomiast brak równowagi budżetowej związany jest z nierównomiernym wpływem środków budżetowych

¹⁰ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem...*, op. cit., s. 86.

w trakcie roku w stosunku do harmonogramu realizacji wydatków. W związku z tym budżet jednostek samorządu terytorialnego bardzo często występuje w stanie zadłużenia. W takiej sytuacji niezbędne jest efektywne zarządzanie długiem.

Zarządzanie długiem staje się jednym z najważniejszych elementów polityki (gospodarki) finansowej w samorządzie lokalnym. Optymalizacja procesów z tym związanych pozwala na określenie wielkości zapotrzebowania na środki z zewnątrz i oszacowanie czasu ich pozyskania, a także minimalizuje koszty obsługi zadłużenia i zmniejsza ryzyka finansowe.

Zagadnienie zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego jest stosunkowo nowym pojęciem, które nabrało i nabiera istotniejszego znaczenia w kontekście rosnących potrzeb budżetowych (zapotrzebowania na środki pieniężne) w związku z finansowaniem zadań i przedsięwzięć lokalnych i regionalnych.

W literaturze przedmiotu znajduje się kilka zbliżonych definicji pojęcia zarządzania długiem publicznym. Natomiast M. Bitner jako istotę zarządzania długiem rozumie proces, który polega na wyborze odpowiedniej formy instrumentów dłużnych i dostosowaniu związanych z nim przepływów gotówkowych do wielkości dochodów oraz wydatków budżetowych, a także kwantyfikowaniu i ograniczaniu różnych rodzajów ryzyka, które towarzyszą zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego¹¹.

K. Marchewka-Bartkowiak rozpatruje pojęcie zarządzania długiem publicznym w dwóch aspektach, tj. jako decyzje lub wprowadzanie decyzji dotyczących zmian w rozmiarach, strukturze i terminach zapadalności rządowych papierów wartościowych, stanowiących zadłużenie rządu centralnego, bądź jako całokształt działań dotyczących obsługi długu publicznego, tzn. zaciągania, spłacania, refinansowania, konwersji, wypłaty odsetek itd.¹²

W literaturze przedmiotu znajdują się również stwierdzenia, które – poza „zarządzaniem długiem” – zawierają także zwrot „polityka zarządzania długiem”. Według A. Babczuka „polityka zarządzania długiem” jest pojęciem pokrewnym wobec pojęcia „zarządzanie długiem publicznym”. Pojęcie to jednak zwraca większą uwagę na rolę podmiotu w podejmowaniu decyzji dotyczących przyszłych charakterystyk długu publicznego jako kategorii makroekonomicznej i jego relacji z innymi kategoriami ekonomicznymi¹³.

¹¹ M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 23.

¹² M. Bartkowiak-Marchewka, *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Biblioteka Menadżera i Bankowca, Warszawa 2003, s. 17.

¹³ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 121.

Dlatego też, uwzględniając szerokie pojęcie zarządzania długiem publicznym, na potrzeby przedmiotowej pracy będziemy posługiwać się pojęciem zaproponowanym przez M. Poniatowicz. Przez pojęcie długu lokalnego rozumie ona złożony proces decyzyjny dotyczący kluczowych kwestii wykorzystania instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Jego celem jest zwiększenie możliwości w zakresie świadczonych przez nie usług publicznych na rzecz zaspokajania różnorodnych potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej¹⁴.

Analizując wskazane wyżej elementy zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego, można powiedzieć, iż jest to złożony proces, na który składają się:

- 1) planowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w zależności od potrzeb finansowych i zdolności do obsługi długu (kondycji finansowej samorządu) oraz sytuacji na rynku finansowym. Dlatego też konieczne jest określenie procedur (zasad, metod) pomiaru poziomu długu jednostek samorządu terytorialnego, tak aby były spełnione regulacje ustawy o finansach publicznych (ograniczenia prawne zaciągania długu), ale również reguły teorii ekonomii (ograniczenia ekonomiczne w zaciąganiu długu);
- 2) organizowanie zasad i kryteriów podejmowania decyzji finansowych dotyczących zadłużania się, z jednoczesną koniecznością opracowania i sporządzenia wieloletniego planu inwestycyjnego i wieloletniego planu finansowego;
- 3) motywowanie, którego celem jest stworzenie kompetentnego zespołu osób odpowiedzialnych za zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego w kierunku i celu jego racjonalnego wykorzystania;
- 4) monitorowanie poziomu i struktury zadłużenia, które ma służyć ocenie zmian poziomu istniejącego zadłużenia w powiązaniu z szacunkiem możliwości zwiększenia długu i kierunków przeznaczania środków pozyskanych ze zwrotnych źródeł finansowania, a także wypracowanie wystandaryzowanych metod pomiaru długu dla każdej jednostki samorządu terytorialnego w celu ograniczenia ryzyka utraty płynności finansowej i minimalizacji kosztów obsługi długu;
- 5) analiza obciążenia budżetu samorządowego zobowiązaniami z tytułu obsługi długu (spłata odsetek i rat kapitałowych) i obliczenie relacji tych zobowiązań do wyniku finansowego jednostki samorządu terytorialnego;
- 6) kontrola poziomu długu i dopasowanie go do limitów zadłużenia oraz wypłat na jego obsługę określonych w ustawie o finansach publicznych¹⁵.

¹⁴ M. Poniatowicz, *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005, s. 251.

¹⁵ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek...*, op. cit., s. 88.

Natomiast w odniesieniu do celów zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego można powiedzieć, iż w najprostszym ujęciu zarządzanie to polega na zaspokajaniu popytu na pieniądź zgłaszany przez samorząd. W tym też kierunku cele zarządzania długiem lokalnym zbliżają się do podstawowych celów budżetowych, a w szczególności odnoszących się do minimalizacji kosztów obsługi długu, minimalizacji ryzyka związanego z obsługą długu (tj. stopy procentowej, ryzyka kursowego itd.) i minimalizacji ryzyka utraty płynności budżetowej¹⁶.

M. Jastrzębska w swojej szczegółowej analizie zagadnienia zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego prezentuje bogaty i wyczerpujący katalog celów (zadań), które formułują fundament opracowywania odpowiednich strategii zarządzania tym długiem. Wśród tych celów wymienia:

- 1) określenie głównych przyczyn korzystania przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego ze zwrotnych źródeł finansowania w krótkim i długim okresie, w tym także określenie celów i kierunków wydatkowania środków pieniężnych pozyskanych ze zwrotnych źródeł finansowania;
- 2) zdefiniowanie i sprecyzowanie uwarunkowań korzystania przez samorządy z instrumentów zwrotnego finansowania (są to uwarunkowania prawne, ekonomiczne, polityczne, organizacyjne);
- 3) określenie skutków korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania;
- 4) określenie granic zadłużania się, czyli maksymalnego poziomu zadłużania się przez jednostki samorządu terytorialnego w krótkim i długim okresie (co może oznaczać, iż zadłużenie długoterminowe powinno być ograniczone do takiego poziomu, aby mogło być finansowane z bieżących dochodów), w tym określenie zasad postępowania w sytuacji zmiany poziomu kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) określenie trybu podejmowania decyzji przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wyboru formy długu, tj. sformułowanie czynników (kryteriów) wyboru instrumentów zwrotnego finansowania (tj. celu przeznaczenia pozyskanych środków finansowych, charakter pożyczkodawcy, cechy danego instrumentu, terminy spłat i okres karencji, oprocentowanie, formy wymaganego zabezpieczenia, terminy emisji, kanały dystrybucji długu);
- 6) wybór odpowiedniego instrumentu (instrumentów) zwrotnego finansowania oraz dywersyfikacja kanałów dystrybucji długu samorządowego, a także koordynowanie bieżącej i przyszłej zapadalności instrumentów dłużnych z wymagalnością zobowiązań;
- 7) restrukturyzację zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, czyli zaciąganie pożyczek długoterminowych w celu pozyskania środków na pokrycie

¹⁶ M. Bartkowiak-Marchewka, *Zarządzanie długiem publicznym...*, op. cit., s. 36.

- pożyczek krótkoterminowych, rozkładanie płatności na raty, zmiana formy zadłużenia (np. zamiana wierzytelności na obligacje komunalne);
- 8) minimalizowanie ryzyka finansowego czy też utrzymywanie ryzyka na pewnym akceptowalnym poziomie, identyfikacja ryzyka związanego z korzystaniem przez jednostki samorządu terytorialnego ze zwrotnych źródeł finansowania, określenie zasad ograniczania ryzyk finansowych związanych z zaciąganiem długu przez jednostki samorządu terytorialnego;
 - 9) minimalizowanie kosztów pozyskiwania środków na obsługę długu, czyli obniżenie części wydatków sztywnych, determinujących bieżącą sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, określenie całkowitego poziomu kosztów obsługi długu;
 - 10) utrzymanie płynności finansowej budżetu jednostki samorządu terytorialnego i tym samym zdolności do obsługi długu¹⁷.

4. Podstawowe uwarunkowania zarządzania długiem publicznym samorządu

W odniesieniu do dotychczasowych rozważań dotyczących kwestii zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego można powiedzieć, iż poziom tego zadłużenia (dotyczy to głównie kwestii dopuszczalnych i dozwolonych wielkości) musi być rozpatrywany po uwzględnieniu zarówno i przede wszystkim regulacji i uwarunkowań prawnych, ale także uwarunkowań i kryteriów ekonomicznych, politycznych i organizacyjnych. Prawne limity długu wynikają z zapisów ustawy o finansach publicznych, ograniczenia ekonomiczne odwołują się do rzeczywistej zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego, a kryteria polityczne i organizacyjne do procesów decentralizacji i struktury organizacyjnej samorządu.

Podstawowymi uwarunkowaniami, mającymi fundamentalny wpływ na zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego, są kryteria prawne odnoszące się do poziomów deficytu jednostki samorządu terytorialnego, jej długu i kosztów obsługi tego zadłużenia.

Pierwszą grupę prawnych ograniczeń stanowią regulacje dotyczące poziomu deficytu jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł 86 Ustawy o finansach publicznych przewiduje tzw. procedury ostrożnościowe i sanacyjne, które dotyczą ograniczeń w zakresie m.in. deficytu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W najprostszym ujęciu można je określić jako ustawowo określone reakcje i poczynania organów administracji rządowej i samorządowej na osiągnięcie

¹⁷ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek...*, op. cit., s. 89.

poziomów relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Są to procedury, które mają charakter instrumentów kontrolno-nadzorczych i służą ograniczeniu rozmiarów państwowego długu publicznego. W literaturze prawno-finansowej określa się je niekiedy jako ścieżki dojścia do limitu określonego w art. 215 ust. 5 Konstytucji RP¹⁸.

Niemniej jednak ustawa o finansach publicznych wprowadza ostrzejsze od określonych w Konstytucji RP kryteria bezpieczeństwa finansów publicznych i określa trzy poziomy relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Od poziomu relacji uzależnione są restrykcyjne procedury i związane z nimi obowiązki nałożone na Radę Ministrów. Wynikająca z art. 86 procedura ostrożnościowa (tzw. procedura przedsanacyjna) i dwie procedury sanacyjne uruchamiane są obligatoryjnie w sytuacji, kiedy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto:

- 1) jest większa od 50%, ale nie większa od 55%;
- 2) jest większa od 55%, ale mniejsza od 60%;
- 3) jest równa lub większa od 60%.

Dlatego też zastosowanie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych (naprawczych) następuje dopiero po ukształtowaniu się określonych (niekorzystnych) relacji między państwowym długiem publicznym (do którego zalicza się również dług samorządowego sektora publicznego) a produktem krajowym brutto. Tym samym ustawa o finansach publicznych, w zależności od ukształtowania się wyżej wspomnianej relacji, reguluje trzy grupy działań naprawczych. Charakterystyczną cechą jest przy tym stopniowa gradacja środków podejmowanych w celu przywrócenia pożądanych i bezpiecznych dla sektora finansów publicznych relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto¹⁹.

Ponadto obok wskazanych ustawowo ograniczeń dotyczących poziomu zaciągania długu należy wskazać na pewne określono ustawowo obowiązki o charakterze uzupełniającym, które odnoszą się do powyższej kwestii. Chodzi tutaj o konieczność przedstawienia przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego prognozy łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego i lata następne, która wynika bezpośrednio z planowanych i zaciąganych zobowiązań. Dokumenty te, najczęściej mające postać załączników do uchwał jednostek samorządu terytorialnego, przedstawia się do zaopiniowania regionalnej izbie obrachunkowej oraz organowi stanowiącemu tejże jednostki. Opinia regionalnej izby obrachunkowej formułowana jest na podstawie kryterium prawidłowo-

¹⁸ E. Chojna-Duch, *Dług publiczny i deficyt budżetowy*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. 1, KiK – Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000, s. 119.

¹⁹ Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 40.

ści prognozy długu publicznego i oceniane jest z uwzględnieniem poprawności rachunkowej zawartej w prognozach finansowych. Dodatkowo weryfikacji i sprawdzeniu podlegają wielkości, czy prognozy na lata następne nie zawierają znacząco zawyżonych dochodów lub czy nie występują rozbieżności między danymi zawartymi planowanym budżecie i danej prognozie lub pomiędzy danymi zawartymi w określonych prognozach²⁰.

W przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o udzielenie kredytu lub pożyczki i zamiaru emisji papierów wartościowych organ wykonawczy zobowiązany jest uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. Opinia ta jest również niezbędna i konieczna w procedurze wyłaniania podmiotu udzielającego kredytu lub pożyczki.

Co się tyczy celów i zasad ustawowo określonych limitów ograniczenia poziomu obsługi długu, to ich głównym zadaniem jest utrzymanie bezpiecznego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, a w konsekwencji bezpieczeństwa całego długu sektora finansów publicznych. Mają one na celu utrzymanie wypłacalności jednostek samorządu terytorialnego, płynności oraz utrzymania zdolności do realizowania zadań, a także przeciwdziałanie nadmiernemu narastaniu długu publicznego, obejmującego również dług samorządowy. Nadmierne zadłużenie generuje wysokie koszty i wydatki związane ze spłatą rat kapitału i należności ubocznych, co w konsekwencji grozić może wywiązywaniu się przez jednostkę samorządu terytorialnego z ustawowo nałożonych na nią zadań²¹.

Ponadto poza limitami określonymi powyżej, zastosowanie znajdzie ogólna reguła, zgodnie z którą suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Natomiast od 2014 r. obowiązują określone Ustawą o finansach publicznych z 2009 r. nowe wytyczne dotyczące wskaźnika zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, określone w art. 243 tejże ustawy, a także wymóg zgodności tego wskaźnika z zapisami wieloletniej prognozy finansowej.

Wskaźnik zadłużenia JST zawiera art. 243 Ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Zgodnie z nim JST nie może uchwalić budżetu, w którym łączna wartość spłaty zobowiązań (z kosztami obsługi) w stosunku do dochodów ogółem budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z relacji sumy dochodów

²⁰ J.M. Salachna, *Kontrola gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego. Regionalne izby obrachunkowe*, [w:] C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 811.

²¹ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 140.

bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku pomniejszych o wydatki bieżące do dochodów bieżących ogółem z ostatnich 3 lat.

Kolejną grupę uwarunkowań mających oddziaływanie na zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego stanowią uwarunkowania ekonomiczne. Uwarunkowania te można podzielić na niezależne i zależne od jednostek samorządu terytorialnego.

Do uwarunkowań ekonomicznych, które nie zależą od jednostek samorządu terytorialnego, należy zaliczyć przede wszystkim: stan i poziom rozwoju gospodarczego kraju, na który składają się poziomy stopy inflacji i bezrobocia; koniunktura gospodarcza; stopień rozwoju prywatyzacji i mechanizmów rynkowych; działalność społeczno-gospodarcza państwa; stan finansów publicznych. Dodatkowo bardzo ważny jest również zakres władztwa dochodowego, w tym władztwa podatkowego, władztwa wydatkowego, swoboda dysponowania nadwyżkami finansowymi, ograniczenia co do zadłużania się, poziom dochodów transferowych z budżetu państwa i stopień sfinansowania nimi wydatków na poszczególne grupy zadań. Ponadto do tego typu uwarunkowań ekonomicznych należy zaliczyć również gamę i ofertę instrumentów dłużnych, jaka jest dostępna i oferowana dla jednostek samorządu terytorialnego na rynku finansowym, a także warunki, na jakich samorządy mogą z niej skorzystać.

O większości powyższych elementów decyduje w rzeczywistości stopień i zakres decentralizacji finansów publicznych, a także zakres przekazanej i stosowanej samodzielności w zakresie prowadzonych poszczególnych rodzajów polityk (dochodowej, podatkowej, wydatkowej, itd.) przez jednostki samorządu terytorialnego. Ograniczenia w tej materii, szczególnie w odniesieniu do ograniczenia sfery samodzielności samorządu, mogą przyczyniać się i skutkować ograniczeniami w zakresie zaciągania i obsługi długu.

Natomiast do uwarunkowań ekonomicznych, na które mają bezpośredni wpływ jednostki samorządu terytorialnego, należy zaliczyć poziom kondycji finansowej tychże jednostek. O kondycji finansowej gminy, powiatu czy województwa samorządowego decyduje głównie wydajność dochodów pozostających do dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego, zakres kompetencji umożliwiających dobór odpowiednich źródeł i metod gromadzenia dochodów, kierunki i sposoby realizacji wydatków, a także zdolność danej jednostki samorządu terytorialnego do dostarczania nowych usług dla społeczności lokalnych i regionalnych, odpowiedniego reagowania w sytuacjach wyjątkowych bez powodowania uszczerbku dla zadań bieżących oraz wychodzenie naprzeciw potrzebom związanych z rozwojem własnym danej jednostki i jej otoczenia²².

²² M. Jastrzębska, *Analiza kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2004 w świetle zmian systemu dochodów*, „Finanse Komunalne”, nr 9/2005, s. 26.

Można więc powiedzieć, iż kondycja finansowa zależy w głównej mierze od uwarunkowań naturalnych, takich jak wielkość jednostki samorządu terytorialnego, zdolności do odpowiedniego wykonywania zadań publicznych, funkcjonowania demokracji lokalnej i regionalnej itp.

Na katalog uwarunkowań politycznych zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego składają się m.in. procesy decentralizacji i demokratyzacji zarówno w kraju, jak i w jednostce samorządu terytorialnego, efekty zmian rządowych, które przekładają się na działania polityczne, relacje panujące między organem stanowiącym a wykonawczym danej jednostki samorządu terytorialnego, programy polityczne poszczególnych osób i grup wchodzących w skład tych organów, jak i środowiskowych i lokalnych grup nacisku itd.

Ponadto należy powiedzieć, iż ze względu na zróżnicowanie zbiorowych potrzeb społeczności samorządowych na szczeblu lokalnym i regionalnym, plany finansowe samorządów odzwierciedlają poziom i strukturę planowanych i wykonywanych wydatków. To z kolei przekłada się na kształtowanie źródeł wpływów budżetowych, zarówno zwrotnych, jak i bezzwrotnych, a w konsekwencji na racjonalne ich wydatkowanie i gospodarowanie nimi²³.

Do uwarunkowań organizacyjnych zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego zaliczyć należy: strukturę organizacyjną urzędu gminy, powiatu, województwa samorządowego, formy organizacyjno-prawne podmiotów i jednostek realizujących zadania samorządu. W odniesieniu do kwestii zarządzania długiem samorządowym należy powiedzieć, iż wielkość, struktura i złożoność tego długu będzie przekładała się na zaangażowanie organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego w budowanie odpowiedniej strategii, metod, zasad, procedur oraz doboru odpowiednich zasobów kadrowych do zarządzania tym długiem.

5. Podstawy zdolności jednostek samorządu terytorialnego do zaciągania i obsługi długu

Fundamentem możliwości wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego zwrotnych źródeł finansowania do realizacji swoich zadań jest bieżąca i prognozowana kondycja (sytuacja) finansowa gminy, powiatu lub województwa samorządowego.

Z kolei wspomniana wyżej kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, a w konsekwencji również ich rozwój społeczno-gospodarczy w znacznym stopniu zdeterminowany jest wielkością potencjału finansowego, jaki posiadają te jednostki. M. Miszczuk przez potencjał finansowy rozumie zdolność

²³ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek...*, op. cit., s. 116.

jednostek samorządu terytorialnego do pozyskiwania zasobów finansowych i ich efektywne wykorzystywanie²⁴. Natomiast M. Szpak pojęcie to definiuje jako zdolność do realizowania zamierzeń inwestycyjnych oraz do zaciągania i obsługi długu. Oznacza to, iż posiadanie zdolności kredytowej, która pozwala na spłatę wszystkich zobowiązań wraz z należnymi odsetkami w terminie, jest jednym z ważniejszych elementów tworzących potencjał finansowy²⁵.

M. Jastrzębska przez kondycję finansową rozumie zdolność jednostek samorządu terytorialnego do dostarczania nowych usług społecznościom lokalnym i regionalnym, reagowania w sytuacjach wyjątkowych bez powodowania uszczerbku dla realizowanych zadań bieżących, a także wychodzenie naprzeciw potrzebom związanym z rozwojem społeczno-ekonomicznym własnym i otoczenia. Ponadto kondycja finansowa utożsamiana jest ze zdolnością organów jednostek samorządu terytorialnego do:

- 1) generowania odpowiednich środków finansowych do regulowania zobowiązań jednostki w krótkim okresie (od jednego do dwóch miesięcy);
- 2) gromadzenia niezbędnych dochodów w okresie roku budżetowego na takim poziomie, aby wystarczyły one na finansowanie nimi wydatków (kondycja finansowa w krótkim okresie);
- 3) pokrycia wszystkich wydatków, zarówno tych, które występują w każdym roku budżetowym, jak i tych, które występują na przestrzeni kilku lat budżetowych (np. wydatki inwestycyjne z wieloletnich planów) – kondycja finansowa w długim okresie;
- 4) realizowania usług publicznych na poziomie oczekiwanym i pożądanym przez mieszkańców²⁶.

Zdarza się bardzo często, iż kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego utożsamiana jest z jej zdolnością kredytową. Zdolność kredytowa, według przepisów ustawy Prawo bankowe, to zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. Kredytobiorca jest obowiązany przedłożyć na żądanie banku dokumenty i informacje niezbędne do dokonania oceny tej zdolności. Ponadto bank ma również prawo do kontroli wykorzystania i spłaty kredytu. Innymi słowy, zdolność kredytową mają te podmioty, których stan majątkowy oraz poziom efektywności finansowej prowadzonej

²⁴ M. Miszczuk, *Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin – próba typologii na przykładzie województwa lubelskiego*, [w:] R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2004, s. 32.

²⁵ M. Szpak, *Określenie dla miasta poziomu zadłużenia*, [w:] K.S. Cichocki (red.), *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądz we właściwym czasie*, MUNICIPIUM, Warszawa 2001, s. 89.

²⁶ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek...*, op. cit., s. 120.

działalności gospodarczej stwarzają pełne zabezpieczenie wykonania zobowiązań nie tylko wobec banku, ale też i innych wierzycieli²⁷.

Ponadto należy powiedzieć, iż podstawową kwestią w przypadku udzielania kredytu (pożyczki) bankowego zarówno jednostkom samorządu terytorialnego, jak i innym podmiotom, jest jego zwrotność. W konsekwencji kredytobiorca powinien być w pełni wypłacalny. Jednostki samorządu terytorialnego są pod tym względem niezwykle atrakcyjnym dla banków kredytobiorcą. Uznane są one bowiem za podmioty w pełni wypłacalne, co wynika z następujących przesłanek:

- 1) jednostki samorządu terytorialnego są osobami prawa publicznego, utworzonymi przez państwo;
- 2) ich gospodarka finansowa jest jawna;
- 3) ich działalność opiera się na budżecie, który odzwierciedla całość ich gospodarki;
- 4) mają wiele stałych i rytmicznych dochodów publiczno-prawnych;
- 5) nie można ogłosić w stosunku do nich upadłości;
- 6) ich wypłacalność jest gwarantowana ustawowo;
- 7) regulacje ustawowo ograniczają możliwość ich zadłużania się oraz rodzaje zaciąganych zobowiązań;
- 8) jednostki samorządu terytorialnego podlegają kontroli budżetowej dokonywanej przez regionalne izby obrachunkowe;
- 9) organy wykonawcze tych jednostek podlegają kontroli społecznej sprawowanej przez organ stanowiący (radę lub sejmik) oraz komisje rewizyjne;
- 10) jednostki samorządu terytorialnego są ustawowo zobowiązane do terminowego regulowania swoich zobowiązań;
- 11) samorządy nie mogą nie spłacać zaciągniętego zgodnie z prawem zadłużenia, mogą natomiast mieć trudności z terminową regulacją zobowiązań, a co za tym idzie, ryzyko kredytowe jednostek samorządu terytorialnego jest niższe niż w przypadku innych podmiotów²⁸.

Warto również nadmienić, iż kondycja finansowa jest pojęciem szerszym niż zdolność kredytowa jednostek samorządu terytorialnego. Uzasadnione jest to tym, iż w ocenie i analizie kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego uwzględnia się m.in. takie czynniki, jak: otoczenie gospodarcze jednostki, zdolność do realizowania inwestycji oraz do zaciągania i obsługi długu, jakość i stabilność zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, perspektywy roz-

²⁷ J. Glumińska, M. Zdebel, *Zdolność kredytowa gminy (rozważania teoretyczne)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8, 1996, s. 47.

²⁸ W. Gonet, *Ocena zdolności kredytowej samorządów*, „Bank i Kredyt”, nr 7/2004, s. 21.

woju lokalnej gospodarki, stosunek mieszkańców i inwestorów prywatnych do zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego²⁹.

W ocenie sytuacji finansowej samorządu bardzo ważną rolę odgrywa ocena i analiza całej struktury budżetu. Z tym niewątpliwie wiąże się wskazanie przyczyn i skutków problemów z realizacją i uzyskaniem dochodów z poszczególnych źródeł, a także ocena i charakterystyka realizowanych wydatków budżetowych. Dodatkowym elementem przedmiotowej oceny pozostaje kwestia obciążeń budżetowych związanych z zaciągniętymi zobowiązaniami oraz dokonanie oceny wpływu udzielonych gwarancji i poręczeń na budżet i politykę inwestycyjną danej jednostki samorządu terytorialnego. Ocena kondycji finansowej to również ocena tendencji, jakie występują w budżecie na przestrzeni kilku lat, a także wskazanie mocnych i słabych stron budżetu³⁰.

6. Rola i rodzaje decyzji w zakresie zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego

Budżet każdej jednostki samorządu terytorialnego jest najważniejszym instrumentem zarządzania finansami samorządowymi. Jego głównym celem jest realizacja zadań publicznych i społecznych oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju, a odpowiednie sporządzenie i dostosowanie planów pozwala na spełnienie funkcji planowania, monitoringu oraz kontroli operacji finansowych. Analiza danych zawartych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego stanowi podstawę racjonalizacji wykorzystania ograniczonych zasobów. Jest to uzasadnione tym, iż fundamentalną zasadą działania jednostek samorządu terytorialnego jest dążenie do ciągłej poprawy efektywności działania dla coraz lepszego zaspokajania potrzeb społecznych oraz kształtowania rozwoju³¹.

Natomiast o wyborze źródła zasilania zewnętrznego decydują władze samorządowe. Podejmując decyzję o wyborze źródła zasilania zewnętrznego budżetu jednostek samorządu terytorialnego, władze samorządowe muszą kierować się kryteriami: minimalizacji kosztów związanych z pozyskaniem kapitału, zachowania bieżącej płynności oraz analizą wpływów i wydatków budżetowych. Wszystkie te elementy są bardzo ważne, ale nie tylko od nich zależy pochodzenie kapitału zwrotnego. Bardzo istotną rolę przy podejmowaniu decyzji o wyborze rodzaju instrumentu zwrotnego finansowania budżetu odgrywa jasne i przejrzyste określenie przyczyn, skutków i uwarunkowań zadłużania się jednostki samorządu

²⁹ J. Nargiełło, *Zdolność kredytowa jako element potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3/2006, s. 103.

³⁰ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek...*, op. cit., s. 121.

³¹ S. Owsiak, *Budżet władz lokalnych – narzędzie zarządzania*, PWE, Warszawa 2002, s. 45.

terytorialnego, a w konsekwencji wybór najlepszego i najatrakcyjniejszego źródła zasilania budżetu.

M. Jastrzębska wprowadza typologię wyboru instrumentów zwrotnego finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w podziale na czynniki zewnętrzne (niezależne od samej jednostki) i czynniki wewnętrzne (na które ma bezpośredni wpływ jednostka samorządu terytorialnego)³².

Wśród czynników zewnętrznych M. Jastrzębska wymienia:

- 1) złożony system ustalania oprocentowania danego instrumentu zewnętrznego finansowania, zależny i kompatybilny w odniesieniu do poziomu stóp procentowych depozytów na rynku międzybankowym, rentowności bonów skarbowych, zmienności notowań tych instrumentów, zmian cen walut na rynkach finansowych itp.;
- 2) szybkość reagowania (tzw. wrażliwość) rynku finansowego (i danego instrumentu finansowego) na zmiany polityczno-gospodarcze i popytowo-podażowe w zakresie pieniądza;
- 3) odpowiednie cechy źródła finansowania, tzn. te elementy, na których jednostka samorządu terytorialnego podjęła decyzję o jego wyborze, a także te, które określają ryzyko związane z wykorzystaniem danego instrumentu;
- 4) ograniczenia prawne (ustawowe i uchwały organów samorządowych) co do poziomu długu jednostki samorządu terytorialnego i wydatków na obsługę długu³³.

Natomiast w przypadku czynników wewnętrznych, mających istotny wpływ na wybór danego instrumentu dłużnego, wymienia się: tzw. mechanizmy zwyczajowe (np. obawa przed nowymi rozwiązaniami, a co za tym idzie, za dodatkowymi zakresami czynności); czynniki zmian politycznych w organach jednostek samorządu terytorialnego; zmiany dokonywane w budżecie jednostki samorządu terytorialnego w związku z nieplanowanymi korektami zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków; istotne i znaczące pogorszenie się bieżącej i prognozowanej kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego³⁴.

Dlatego też wybór odpowiedniej decyzji w zakresie zewnętrznego źródła finansowania budżetu, a w konsekwencji tej decyzji, odpowiedniej polityki dotyczącej zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego, musi opierać się na pewnych zasadach.

³² M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek...*, op. cit., s. 144.

³³ Ibidem, s. 145.

³⁴ Ibidem.

Złożoność przedmiotowego zagadnienia, na które składa się przede wszystkim występowanie długu publicznego w działalności jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności jego rozmiary, zróżnicowanie instrumentów jego zaciągania i konieczność bieżącej jego obsługi, powoduje, iż coraz większego znaczenia nabiera odpowiednia umiejętność, nie tylko właściwego zarządzania długiem, ale również podejmowanie odpowiednich decyzji w tej materii.

Jak już powiedziano wcześniej, zgodnie z wytycznymi sformułowanymi przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, politykę zarządzania długiem publicznym można określić jako proces ustanawiania i realizacji strategii zarządzania długiem budżetu (państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego), w celu zdobycia wymaganej ilości funduszy, osiągnięcia założonych celów dotyczących ryzyka i kosztu zaciągania długu oraz spełnienia innych ważnych celów.

Biorąc pod uwagę powyższe, można powiedzieć, iż na zarządzanie długiem publicznym składa się ogół działań, przede wszystkim szereg decyzji w zakresie zaciągania długu, jego obsługi oraz wszelkich operacji dokonywanych na jego składnikach, w wyniku których zostają ukształtowane wielkość i struktura zadłużenia publicznego oraz które są ukierunkowane na realizację określonych pożądaných celów. Tym samym podstawowym celem zarządzania długiem publicznym powinno być zaspokojenie potrzeb pożyczkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego w długim lub średnim okresie po najniższym możliwym do osiągnięcia koszcie i przy założonym rozsądnym poziomie ryzyka. Z tym wiąże się realizacja przede wszystkim celów budżetowych, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu i minimalizacja realnych kosztów obsługi długu w długim okresie, a także z utrzymaniem bezpiecznego poziomu zadłużenia.

Podstawę polityki zarządzania długiem publicznym w jednostkach samorządu terytorialnego powinny stanowić opracowywane i przygotowywane strategie zarządzania tym długiem. Priorytetowymi i głównymi elementami każdej strategii są niewątpliwie sformułowane cele i odpowiednie decyzje, których realizacji ma i powinna służyć pozostałym działaniom podejmowanym w ramach zarządzania długiem publicznym i stosowany instrumentom zwrotnego finansowania.

W polityce zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego możemy wyróżnić trzy zasadnicze rodzaje decyzji w zakresie opracowywanych strategii i planów zarządzania tym długiem. Są to decyzje w zakresie: strategii agresywnej (aktywnej, odważnej), strategii zrównoważonej (stabilnej) i strategii zachowawczej.

Wybór odpowiednich decyzji w zakresie opracowania danej strategii zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego wiąże się przede wszystkim z następującymi warunkami:

- 1) podjęciem decyzji, jaka część wydatków (bieżących lub majątkowych) ma być lub będzie finansowana poprzez zaciągnięcie długu publicznego, a w konsekwencji jaka będzie również wielkość tego długu;
- 2) określeniem i wskazaniem sposobu finansowania potrzeb pożyczkowych jednostki samorządu terytorialnego, a więc rodzaju instrumentów dłużnych (kredyt, pożyczka, emisja obligacji), wybór odpowiednich rynków i terminów zapotrzebowania na środki finansowe.

W odniesieniu do decyzji w zakresie strategii agresywnej zakłada się i prognozuje maksymalne oraz optymalne wspieranie rozwoju społeczno-ekonomicznego jednostki samorządu terytorialnego wraz z maksymalnym zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa. Tym samym zakłada się maksymalne wykorzystanie długu w celu sfinansowania zgłaszanych przez społeczeństwo potrzeb, szczególnie w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych. W tym też zakresie kładzie się główny nacisk na opracowywanie odpowiednich planów finansowych (np. połączenie środków z zaciągniętych kredytów bądź z emisji obligacji wraz ze środkami unijnymi), których głównym celem jest stworzenie takiej sytuacji, w której całość wydatków bieżących będzie finansowana wpływami bezzwrotnymi, a wzmożone wydatki majątkowe będą pokrywane wpływami zwrotnymi. Ponadto realizacja tej strategii zakłada permanentne (ciągłe) rolowanie długu, które jest uzasadnione i możliwe w przypadku dobrej kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz zachowania płynności finansowej budżetu³⁵.

W strategii tej uwzględnia się również te elementy planowania długofalowego budżetu, które kładą nacisk na promowanie takiej struktury wydatków, jaka sprzyjałaby późniejszemu zwiększeniu poziomu dochodów własnych (np. podatki i opłaty lokalne) jednostki samorządu terytorialnego. Służyć to ma bowiem zminimalizowaniu ewentualnych trudności finansowych bądź zachwiania płynności finansowej w wyniku powiększenia poziomu zadłużenia.

Warto również nadmienić, iż główne założenia podjęcia decyzji o wyborze strategii agresywnej nie oznaczają w konsekwencji bezwarunkowego i natychmiastowego realizowania lokalnych potrzeb społecznych. W tym przypadku należy w pierwszej kolejności dokonać hierarchizacji zgłaszanych potrzeb w kontekście możliwości zdynamizowania wielkości dochodów bieżących o charakterze cyklicznym. Ponadto wielce przydatne może okazać się poszukiwanie innych pozabilansowych źródeł realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego (np. partnerstwo publiczno-prywatne)³⁶.

³⁵ Ibidem, s. 146.

³⁶ L. Patrzałek, *Finanse samorządu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 102.

Ten typ strategii implikuje i determinuje także pewien model zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, który przejawia się m.in.: w jawności zarządzania finansami (szczególnie wobec społeczeństwa i inwestorów), aktywnym włączaniu obywateli, przedsiębiorców i organizacji non profit w proces konstruowania budżetu, wprowadzeniu budżetu zadaniowego czy potrzebie poszukiwania innych rozwiązań (np. finansowych, organizacyjnych) zwiększających efektywność wydatkowania środków publicznych.

Natomiast w odniesieniu do decyzji w zakresie zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego – na podstawie strategii zrównoważonej – należy przyjąć, iż jej realizacja zakłada przede wszystkim równomierny rozwój danej jednostki samorządu terytorialnego w określonym horyzoncie czasowym. W tym też zakresie wykorzystuje się w konsekwencji maksymalne możliwości zasilania wewnętrznego i zewnętrznego, które nie naruszają równowagi finansowej (budżetowej). Równowaga ta przejawia się przede wszystkim w zachowywaniu bezpiecznego poziomu płynności finansowej i dążeniu do zrównoważenia budżetu w dłuższym okresie. Priorytetem polityki finansowej staje się sukcesywne zmniejszanie poziomu zadłużenia, a nie ciągłego ich rolowania. Ewentualne zaciągnięcie kolejnego zadłużenia jest uzależnione jedynie od załamania się prowadzonej polityki równoważenia budżetu, w której dochody bieżące o charakterze cyklicznym są wystarczające na pokrycie koszty zadań bieżących i kosztów obsługi zadłużenia dotychczasowego³⁷.

Trzecia z możliwych do wyboru decyzji w zakresie zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego przewiduje możliwość prowadzenia strategii zachowawczej w tej materii. Charakteryzuje się ona wyłączeniem możliwości zaciągania długu. Dlatego też pojawiające się nowe potrzeby w zakresie realizowanych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego realizowane są w miarę posiadanych zasobów finansowych, a także zakłada się minimalizowanie przeniesienia ciężaru obecnie zaciąganych zobowiązań na przyszłe okresy. Zastosowanie tej strategii oznacza również pewnego rodzaju pasywność władz lokalnych w poszukiwaniu nowych źródeł finansowania potrzeb lokalnych, a co za tym idzie, ta zachowawczość może z kolei spowodować powiększenie się zróżnicowania w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego danej jednostki w stosunku do pozostałych samorządów³⁸.

Z drugiej jednak strony strategia zachowawcza może być wprowadzona w tych jednostkach samorządu terytorialnego, które po okresie dynamicznego (tzw. skokowego wzrostu społeczno-gospodarczego), dokonały reorientacji swojej polityki finansowej, a co za tym idzie, zmodyfikowały podejście i decyzje w zakresie

³⁷ M. Jastrzębska, *Zarządzanie finansami gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999, s. 56.

³⁸ M. Jastrzębska, *Zarządzanie finansami...*, op. cit., s. 56.

zarządzania swoim długiem. Potrzeba modyfikacji wcześniejszych, aktywnych zachowań w sferze polityki wydatkowej samorządu (strategia agresywna) może bowiem wynikać ze znaczącego zaspokojenia potrzeb lokalnych lub zmniejszenia intensywności ich zgłaszania. Może również wynikać z pojawiającego się wzrostu ryzyka utraty płynności i potrzeby zastosowania działań interwencyjnych odnoszących się do zarządzania długiem publicznym³⁹.

Ponadto strategia zachowawcza może być także wymuszona przez czynniki zewnętrzne, do których zalicza się przykładowo: kryzys w sektorze finansów publicznych (zmniejszenie poziomu dochodów z transferów publicznych – subwencje i dotacje) czy niekorzystną sytuację demograficzną lub przestrzenną w danej jednostce samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę powyższe, można powiedzieć, iż wybór odpowiedniej decyzji w zakresie prowadzonej polityki zarządzania długiem publicznym jednostki samorządu terytorialnego, a co za tym idzie, finansowanie działalności jednostek samorządu terytorialnego może być podporządkowane różnorodnym strategiom. Decyzja o wyborze m.in. rodzaju instrumentu dłużnego finansowania oraz celu, na który zostanie on przeznaczony, będzie odzwierciedleniem zadań realizowanych poprzez odpowiednie zapisy w budżecie, a także musi zostać uwzględniona w długofalowych planach finansowych samorządu (np. dotyczących planowanej spłaty i obsługi długu). Strategie w zakresie zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego mogą jednocześnie ulegać modyfikacjom, których zadaniem powinno być niewątpliwie zwiększenie efektywności zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i należyte realizowanie potrzeb społeczności lokalnej.

Dodatkowo przy każdorazowym podejmowaniu decyzji przez organy jednostek samorządu terytorialnego o zadłużeniu samorządu należy pamiętać, że zobowiązania długoterminowe wymagają obsługi finansowej przez wiele kolejnych okresów budżetowych. Dlatego też wnikliwe i rozsądne zarządzanie zaciągniętym długiem spowoduje rzeczywiste i realistyczne planowanie finansowe w wieloletniej perspektywie budżetowej. Tym samym tego typu podejście do przedmiotowego zagadnienia powinno obejmować wieloletnie planowanie budżetowe. Uwzględnia ono kompleksowo zarówno realizację zadań bieżących z jednoczesnym wygospodarowaniem środków na spłatę rat kapitałowych i odsetek, a także wieloletnie planowanie inwestycyjne.

Powyższe działania i zasady mogą stanowić skuteczną pomoc dla racjonalnego zaciągania zobowiązań i ich obsługi. Niemniej jednak można również podjąć bardziej zdecydowane i radykalne działania, które doprowadzą do sytuacji, że w strategii zaciągania zobowiązań danej jednostki samorządu terytorialnego będzie obowiązywać jednoznaczny zakaz lub też rygorystyczne ograniczenie za-

³⁹ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004, s. 73.

ciągania zobowiązań na finansowanie zadań bieżących lub na spłatę uprzednio zaciągniętych kredytów, pożyczek i wykup obligacji. To pierwsze ograniczenie znalazło już swoje odzwierciedlenie w zapisach normatywnych ustawy o finansach publicznych.

7. Podsumowanie

W niniejszym artykule przedstawiono opis procesu zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego. Analiza prowadzona była na podstawie modelu zarządzania długiem samorządowym w kontekście uwarunkowań prawnych i ekonomicznych dotyczących zaciągania zobowiązań oraz obsługi (kosztów) tych zobowiązań.

Zagadnienie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego należy do jednych z najważniejszych aspektów gospodarki finansowej i polityki finansowej tychże podmiotów. Każdorazowa decyzja władz samorządowych dotyczących zaangażowania środków finansowych pochodzących z tytułów dłużnych w finansowaniu zadań i przedsięwzięć realizowanych przez samorząd powoduje, że ma to bezpośredni wpływ na sytuację bieżącą, jak i przyszłą tych jednostek.

Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego stało się bardzo ważnym elementem zarządzania finansami samorządowymi. Warunkiem sukcesu każdej jednostki samorządowej jest więc racjonalne prowadzenie gospodarki finansowej oraz efektywne zarządzanie finansami. Każda władza samorządowa musi zacząć doceniać i uwzględniać znaczenie ekonomiczne i społeczne podejmowanych przez siebie decyzji.

W obowiązującym porządku prawnym funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego istnieją zarówno prawne, jak i ekonomiczne uwarunkowania zaciągania długów. Te uwarunkowania powinny być za każdym razem uwzględniane i rozważane w procesie i procedurze zarządzania długiem przez jednostki samorządu terytorialnego.

Każda jednostka samorządu terytorialnego musi również realizować, jak i wypełniać fundamentalne cele zarządzania długiem. Do tych celów zaliczyć możemy minimalizację kosztów obsługi zadłużenia (odsetki, prowizje etc.), redukcję ryzyka związanego z obsługą długu (stopy procentowe, ryzyko kursowe, etc.), czy też, a może przede wszystkim, utratę płynności w przypadkach nadmiernego zadłużenia czy też przekroczenia dozwolonych przepisami prawa limitów zadłużenia.

BIBLIOGRAFIA

1. Bitner M., *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.

2. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
3. Chojna-Duch E., *Dług publiczny i deficyt budżetowy*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. 1, KiK – Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000.
4. Filipiak-Dylewska B., Szewczuk A., *Aktywne zarządzanie finansami gminy*, Szczecin 1999.
5. Glumińska J., Zdebel M., *Zdolność kredytowa gminy (rozważania teoretyczne)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8 1996.
6. Gonet W., *Ocena zdolności kredytowej samorządów*, „Bank i Kredyt”, nr 7/2004.
7. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
8. Hałaburda D.A. (red.), *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2008.
9. Jastrzębska M., *Analiza kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2004 w świetle zmian systemu dochodów*, „Finanse Komunalne”, nr 9/2005.
10. Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
11. Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
12. Jastrzębska M., *Zarządzanie finansami gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999.
13. Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002.
14. Kosikowski C., *Finanse publiczne. Komentarz*, wyd. 4, Lexis Nexis, Warszawa 2008.
15. Kożuch B., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.
16. Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
17. Miszczuk M., *Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin – próba typologii na przykładzie województwa lubelskiego*, [w:] R. Bról (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2004.
18. Nargiełło J., *Zdolność kredytowa jako element potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3/20063.
19. Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
20. Owsiak S., *Budżet władz lokalnych – narzędzie zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.
21. Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
22. Poniatowicz M., *Dług publiczny w systemie finansowym jednostki samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005.
23. Salachna J.M., *Kontrola gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego*.

- Regionalne izby obrachunkowe*, [w:] C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
24. Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992.
25. Szpak M., *Określenie dla miasta poziomu zadłużenia*, [w:] K.S. Cichocki (red.), *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądz we właściwym czasie*, MUNICIPIUM, Warszawa 2001.
26. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Sformułowanie problemu*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
27. Wypych M. (red.), *Finanse przedsiębiorstwa z elementami zarządzania i analizy*, Absolwent, Łódź 2000.
28. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
29. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).
30. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.).
31. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 913 z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 2187 z późn. zm.).

STANISŁAW MIKOŁAJCZYK

Wyższa Szkoła Gospodarki

ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM PRZECIWPÓŻAROWYM – STUDIUM PRZYPADKU

1. Podstawy prawne zarządzania bezpieczeństwem przeciwpożarowym

Samorządy terytorialne w roku 1990, na podstawie Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – tj. z dnia 9 maja 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm. Dz. U. z 2018 r., poz. 1432) zobowiązane zostały treścią art. 6 do realizacji zadań własnych gminy. Spis ustawowych zadań własnych gminy zawiera następny, 7 art. Ustawy o samorządzie gminnym.

Ustęp 1 tegoż artykułu: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy”¹, poprzez treść punktu 14., dokładnie precyzuje obowiązki gminy: „porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli” oraz „ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego”².

Każde z zadań własnych wymienionych w art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym uszczegóławiane i doprecyzowane jest w licznych ustawach i rozporządzeniach. Również obowiązki z zakresu ochrony przeciwpożarowej doprecyzowane zostały m.in. w następujących dokumentach:

- Ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej tj. z dnia 6 marca 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 620; ostatnia zmiana: Dz. U. z 2018 r., poz. 1669);

¹ Art. 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – tj. z dnia 9 maja 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm. Dz. U. z 2018 r., poz. 1000; Dz. U. z 2018 r., poz. 1349; Dz. U. z 2018 r., poz. 1432).

² Ibidem, art. 7 ust. 1.

- Ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej tj. z dnia 7 czerwca 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 1313; ostatnia zmiana: Dz. U. z 2018 r., poz. 730);
- Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1319; ostatnia zmiana: Dz. U. z 2017 r., poz. 1394);
- Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego z dnia 15 września 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1317).

Szereg innych ustaw i rozporządzeń zawiera unormowania prawne odnoszące się do wymienionych zadań własnych gminy, w tym ochrony przeciwpożarowej. Przykładem może być art. 2 Ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 31, poz. 906; ostatnia zmiana Dz. U. z 2018 r., poz. 2340). Zadania z zakresu m.in. ochrony przeciwpożarowej realizowane są również przez inne podmioty, a wojewoda i starosta, jako szefowie wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej i niezespolonej, koordynują i nadzorują zadania z tego zakresu, wykonywane jako zadania własne m.in. przez gminę.

Znaczenie i rola jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych została bardzo precyzyjnie sformułowana w treści serwisu MSWiA w zakładce odnoszącej się do jednostek OSP: „Jednostki OSP jako organizacje pozarządowe, funkcjonujące w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej stanowią ważny element krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG) bezpieczeństwa państwa. Współpraca w ramach ww. systemu to przede wszystkim współdziałanie podczas akcji ratowniczych na terenie kraju z udziałem specjalistów, grup ratowniczych, przygotowanie wspólnych programów szkoleniowych dotyczących zasad udzielania pierwszej pomocy, stosowania podstawowych technik ratowniczych, tworzenie programów informujących o zagrożeniach katastrofami, klęskami żywiołowymi, pożarami i innymi zagrożeniami spowodowanymi siłami przyrody lub działalnością człowieka, a także udostępnianie pozostających w dyspozycji zasobów na potrzeby akcji ratunkowych i szkoleń”³.

Rolą, jaką jednostki OSP mają spełniać w systemie bezpieczeństwa, jest działanie ratownicze. Bardzo ważnym założeniem w tym zakresie jest samodzielność w prowadzeniu tych działań. Ta rola i to zadanie zostało sprecyzowane w dokumencie Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej „ROZWÓJ KRAJOWE-

³ <https://www.gov.pl/web/mswia/ochotnicze-straze-pozarne>.

GO SYSTEMU RATOWNICZO-GAŚNICZEGO W UKŁADZIE JAKOŚCIOWO-ILOŚCIOWYM”: „Zgodnie z przyjętymi założeniami jednostki OSP mają realizować samodzielnie działania ratownicze z zakresu:

- gaszenia pożarów (KSRG – pożarów wewnętrznych);
- ratownictwa technicznego, w szczególności ratownictwa w komunikacji drogowej, jednostki włączone do KSRG;
- udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy – wymóg niezbędny, wynikający z Ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym;
- minimalizowania zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi⁴.

Oprócz podstawowego zakresu działania związanego z bezpieczeństwem przeciwpożarowym nie mniej istotnym działaniem jest udzielanie kwalifikowanej pierwszej pomocy medycznej przy działaniach ratowniczych. Działania ratownicze podejmowane przez jednostki OSP w zdarzeniach drogowych wymagają w pierwszej kolejności udzielenia pomocy przedmedycznej uczestnikom tych zdarzeń – wypadków. Rolę i znaczenie tych działań jednostek OSP zawarto w opracowaniu „Społeczna rola Ochotniczej Straży Pożarnej w ratownictwie medycznym na obszarach wiejskich”⁵. W sformułowanych wnioskach końcowych (w dwóch z 7 wniosków) bardzo precyzyjnie odniesiono się do roli i zadań jednostek OSP w ratownictwie medycznym.

„1. Społeczna rola jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej w Polsce w zakresie wsparcia medycznego w zadaniach Systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego jest kluczowa dla poprawy przeżywalności osób będących w stanie zagrożenia zdrowotnego. [...]

3. Na terenach wiejskich oraz w mniejszych miejscowościach, gdzie nie ma jednostek PSP, funkcjonowanie jednostek OSP pozwala na zachowanie kryterium czasowego pozwalające skutecznie likwidować zagrożenia i minimalizować ich skutki”.

W planach Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej rola i miejsce jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych w systemie bezpieczeństwa ludności ulegać będzie modyfikacjom, z tendencją zwiększenia uprawnień i zakresu obowiązków.

„W przyszłości wskazane jest przypisanie niektórych zadań nieratowniczych, w rozumieniu przepisów aktualnie obowiązującego prawa, jednostkom OSP włączonym do KSRG związanych z ochroną ludności, m.in.:

⁴ https://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/rozwoj_ksrg_w_ukladzie_jakosciowo-iloosciowym.

⁵ A. Pawlak, K. Kuśmierz, K. Czerwonka, M. Węgrzyniak, *Społeczna rola Ochotniczej Straży Pożarnej w ratownictwie medycznym na obszarach wiejskich*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu”, 22 (3)/2016, s. 240-244. DOI: 10.5604/20834543.1220530.

- oświetlanie i podtrzymywanie awaryjne zasilania pracy urządzeń energetycznych;
- dekontaminacja masowa na poziomie podstawowym w przypadku skażeń;
- realizacja zadań związanych z działaniami na terenach zapowietrzonych;
- wykonywanie wielu zadań humanitarnych w sytuacjach zagrożeń dla ludności podczas np.: śnieżyc, suszy, powodzi itp.;
- realizacja zadań logistycznych i zabezpieczających podczas klęsk żywiołowych, w tym zapewnienie wody do celów spożywczych, dostawy żywności, tworzenie warunków dla przetrwania osobom ewakuowanym z terenów dotkniętych skutkami;
- wykonywanie innych zadań w ramach posiadanych możliwości na rzecz ochrony ludności zleconych przez samorządy lokalne”⁶.

Tak rozbudowany zakres obowiązków wymagać będzie wyposażenia jednostek OSP w sprzęt i urządzenia służące realizacji nowych zadań. Nie mniej ważnym będzie podniesienie poziomu wyszkolenia i umiejętności strażaków OSP – strażaków, którzy jako pierwsi podejmują działania zapewniające bezpieczeństwo ludności i gwarantujących ochronę życia i mienia.

2. Charakterystyka podmiotu analizy

Gmina Węgliniec jest jedną z 7 jednostek samorządu powiatu zgorzeleckiego. Powiat zgorzelecki położony jest w województwie dolnośląskim w regionie jeleńskim na trójstyku granic państw: Polski, Niemiec i Czech.

Ponadto gmina Węgliniec, położona w północno-zachodnim obszarze województwa dolnośląskiego, jest gminą graniczącą z obszarem województwa lubuskiego. Gmina Węgliniec jest największą obszarowo gminą w powiecie. Powierzchnia gminy, wynosząca 33 834 ha, zajmuje 40% obszaru powiatu, którego powierzchnia wynosi 83 860 ha.

⁶ https://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/rozwoj_ksrg_w_ukladzie_jakosciowo-ilościowym.



Ilustracja 5. Lokalizacja powiatu zgorzeleckiego w regionie jeleniogórskim

Źródło: opracowanie własne na podstawie https://pl.wikipedia.org/wiki/Województwo_dolnośląskie.



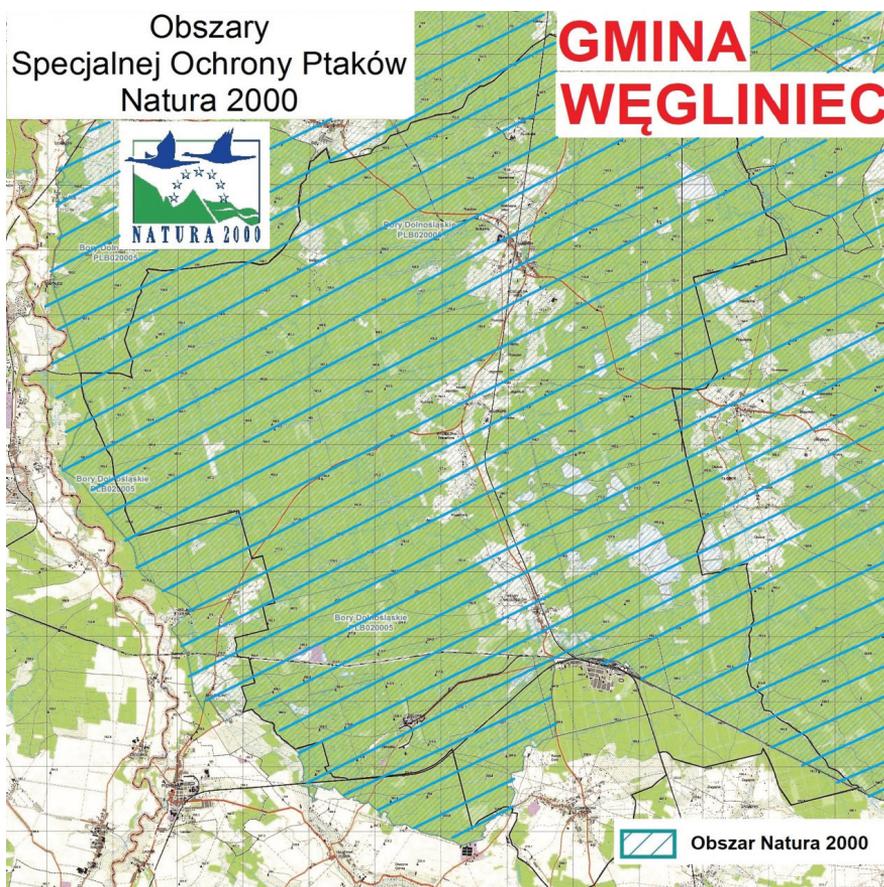
Ilustracja 6. Lokalizacja gminy Węgliniec w powiecie zgorzeleckim

Źródło: opracowanie własne na podstawie https://pl.wikipedia.org/wiki/Województwo_dolnośląskie.

Powierzchnia gminy Węgliniec, z wyjątkiem obszaru geodezyjnego Czerwona Woda zlokalizowanego na południu gminy, w całości położona na terenie obszaru Borów Dolnośląskich.

Niemalże cały obszar gminy Węgliniec, położony w Borach Dolnośląskich, jest jednocześnie powierzchnią Obszaru Specjalnej Ochrony Ptaków Natura 2000.

Najbardziej charakterystycznym parametrem dla gminy Węgliniec jest wskaźnik lesistości gminy, który według danych statystycznych wynosi 83,5%, a uwzględniając odlogowane grunty rolne klas V i IV w sposób naturalny zalasowane samosiejkami, można mówić o lesistości gminy zbliżającej się niemalże do 90%.



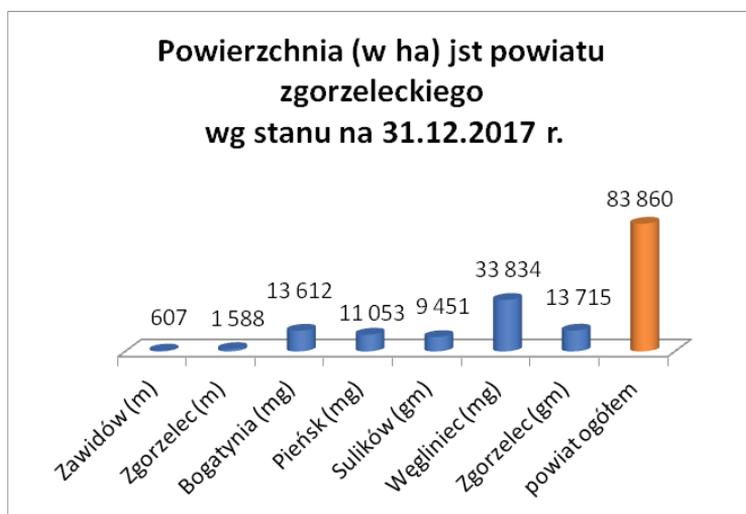
Ilustracja 7. Gmina Węgliniec w obszarze Borów Dolnośląskich i obszarze Natura 2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://natura2000.gdos.gov.pl/>

3. Wskaźniki ilościowe i finansowe charakteryzujące zarządzanie bezpieczeństwem przeciwpożarowym powiatu zgorzeleckiego

Bardzo istotnym elementem w charakterystyce bezpieczeństwa przeciwpożarowego jest powierzchnia jednostek administracyjnych tworzących powiat zgorzelecki. Powiat tworzą dwa miasta: Zgorzelec i Zawidów, dwie gminy wiejskie: Sulików i Zgorzelec oraz trzy gminy miejsko-wiejskie: Bogatynia, Pieńsk i Węgliniec. Powierzchnia tych jednostek administracyjnych jest zróżnicowana, a ich położenie topograficznie w stosunku do lokalizacji Jednostek Ratownictwa Gaśniczego (JRG) jednocześnie określa poziom zabezpieczenia przeciwpożarowego.

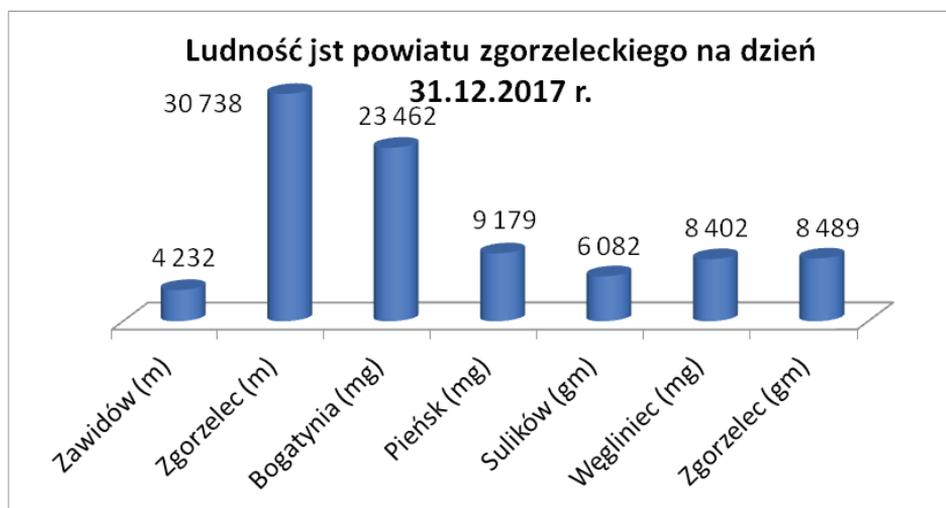
Prezentowana w następnym rozdziale lokalizacja jednostek administracyjnych w połączeniu z ich powierzchnią, z jednoczesną lokalizacją JRG, potwierdza fakt zróżnicowania w obszarze powiatu stopnia zabezpieczenia przeciwpożarowego powiatu.



Ilustracja 8. Powierzchnia jednostek administracyjnych powiatu zgorzeleckiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://bdl.stat.gov.pl>

Drugą determinantą określającą stopień bezpieczeństwa przeciwpożarowego jest liczba ludności w jednostkach administracyjnych powiatu. Charakterystyczna dla jednostek administracyjnych w powiecie zgorzeleckim jest duża liczba ludności w mieście Zgorzelec oraz w mieście Bogatynia, zamieszkałym głównie przez pracowników dwóch bardzo dużych zakładów: PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA Oddział: Kopalni Węgla Brunatnego „Turów” oraz Elektrowni „Turów”.



Ilustracja 9. Liczba ludności jednostek administracyjnych powiatu zgorzeleckiego

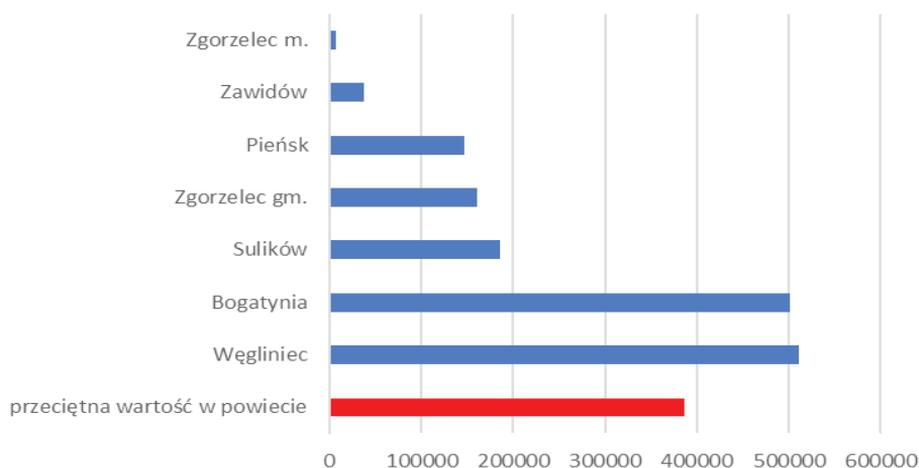
Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://bdl.stat.gov.pl>

Tak duże dwa ośrodki miejskie, w których zamieszkuje niemalże 60% ludności całego powiatu stanowiły podstawę do lokalizacji JRG w tych miastach. W wyniku uwzględnienia tylko tego kryterium jako decydującego o dyslokacji JRG, w mieście Zgorzelec jest siedziba Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej oraz Jednostka Ratownictwa Gaśniczego Zgorzelec. W mieście Bogatynia zlokalizowano drugą Jednostka Ratownictwa Gaśniczego.

Lokalizacja Jednostek Ratownictwa Gaśniczego w powiecie zgorzeleckim nie uwzględnia, czy też nie spełnia warunku równomiernego pokrycia obszaru powiatu zabezpieczeniem przeciwpożarowym przez państwowe jednostki organizacyjne, jakimi są JRG. Północna część powiatu, w której znajduje się gmina Węgliniec, a dokładnie 2/3 powierzchni północnej części gminy Węgliniec nie jest objęta zabezpieczeniem przeciwpożarowym ze względu na czas dojazdu do miejsca zdarzenia wynoszącym średnio ponad 30 minut.

Dokonując analizy finansowej zaangażowania poszczególnych samorządów powiatu zgorzeleckiego w ponoszeniu kosztów zabezpieczenia przeciwpożarowego na administrowanym terenie, można uzyskać potwierdzenie tezy przejmowania przez gminy obowiązków w tym zakresie. Prezentowany poniżej wykres, zawierający wielkość nakładów finansowych na wydatki rzeczowe i koszty działalności Ochotniczych Straży Pożarnych, obrazuje to zaangażowanie w realizację zabezpieczenia i bezpieczeństwo mieszkańców gmin. Kwota środków finansowych, jaką gmina Węgliniec przeznacza na działalność Ochotniczych Straży Pożarnych, jest największa (oprócz gminy Bogatynia) w całym powiecie. Wielkość tych na-

kładów jest wynikiem liczby jednostek i ich wyposażenia, jakimi dysponuje gmina Węgliniec oraz ilości zdarzeń, w jakich uczestniczą strażacy i jednostki OSP gminy Węgliniec. Zależność jest prosta, z racji odległości Jednostki Ratownictwa Gaśniczego od gminy Węgliniec, jako pierwsze przystępują do działania jednostki OSP gminy Węgliniec i to nie w liczbie jednego zastępu, a w liczbie co najmniej dwóch lub trzech jednostek OSP. Takie zaangażowanie generuje koszty działalności Ochotniczych Straży Pożarnych.



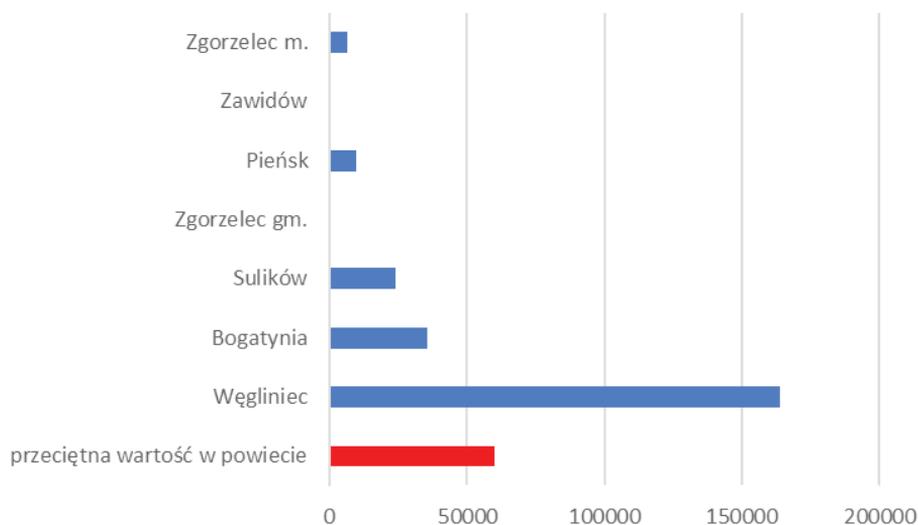
Ilustracja 10. Środki finansowe gmin związane z zabezpieczeniem działalności przeciwpożarowej powiatu zgorzeleckiego. Średnia za lata 2014-2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie serwisów BIP gmin.

Oprócz kosztów bieżącego utrzymania i działalności jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych, gminy również ponoszą koszty zakupów i wydatków inwestycyjnych. W ostatnich latach (dekadzie) działalności OSP daje się zauważyć poprawę wyposażenia sprzętowego, w tym zakupy nowych pojazdów gaśniczych. Tendencja ta jest widoczna na przykładzie gminy Węgliniec. Prezentowany zakres dat nie oddaje pełnego obrazu w tym zakresie, w okresie ostatnich 10 lat w gminie Węgliniec zakupiono 4 nowe średnie samochody gaśnicze, 3 lekkie samochody ratownictwa przeciwpożarowego. Do tego zaangażowania należy doliczyć kapitalne remonty obiektów remiz i kompleksowe wyposażenie w sprzęt ratowniczy i umundurowanie osobiste strażaków.

Kwoty prezentowane w diagramie też nie są pełną kwotą ponoszoną przez gminę. Są to tylko i wyłącznie środki własne z budżetów gmin. Do tych kwot należy dołączyć środki finansowe pozyskiwane z różnych źródeł zewnętrznych, w tym środki z programów finansowych UE. Umiejętności gmin w zdobywaniu

zewnątrznych środków finansowych i zaangażowanie w tym zakresie są bardzo duże. Takie zaangażowanie jest kolejnym potwierdzeniem odpowiedzialności gmin za zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpożarowego swym mieszkańcom i ich mieniu.



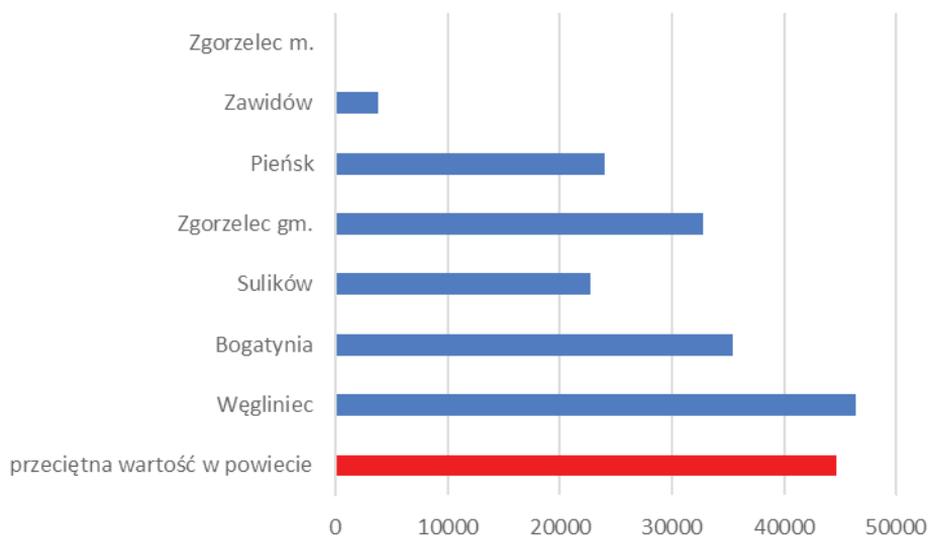
Ilustracja 11. Środki finansowe gmin związane z inwestycjami trwałymi w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego powiatu zgorzeleckiego. Średnia za lata 2014-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie serwisów BIP gmin.

Kolejnym działaniem, jakie charakteryzuje i potwierdza fakt ponoszenia kosztów zaangażowania w bezpieczeństwo mieszkańców w zamian za Państwową Straż Pożarną, jest wypłata ekwiwalentów za udział w akcjach gaśniczych i ratunkowych strażaków ochotników. Wielkość wypłaconych ekwiwalentów jest wprost zależna od zaangażowania jednostek OSP dysponowanych do działań gaśniczych i ratowniczych.

Prezentowane dane w diagramie po raz kolejny potwierdzają wielkość zaangażowania gmin w działania gaśnicze i ratownicze. Wydatki gminy Węgliniec i gminy Bogatynia są dowodem na zwiększoną (w miejsce zasobów JRG) ilość sił i środków, jaka jest dysponowana przez stanowisko dowodzenia PSP do zwalczania zagrożeń. Dysponowanie to dotyczy Jednostek Ratownictwa Gaśniczego na terenach powiatu, najdalej odległych od siedziby Komendy Powiatowej PSP. Nawet lokalizacja Jednostki Ratownictwa Gaśniczego w Bogatyni nie wystarcza do zwalczania zagrożeń siłami PSP i w każdym działaniu dysponowane są miejscowe siły i środki Ochotniczych Straży Pożarnych. Potwierdzeniem tej tezy jest również wielkość środków, jakie angażuje gmina Zgorzelec do wypłaty ekwiwalentów.

Bezpośrednie sąsiedztwo JRG w Zgorzelcu nie jest wystarczające do zwalczania pożarów i działań ratowniczych.



Ilustracja 12. Wypłacane ekwiwalenty za udział w akcjach. Średnia za okres 2014–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie serwisów BIP gmin.

4. Charakterystyka organizacji bezpieczeństwa przeciwpożarowego powiatu zgorzeleckiego

Lokalizacja państwowych jednostek ratownictwa gaśniczego wynika z przepisów zawartych w szeregu ustaw, rozporządzeń i innych aktów prawnych. Do nich należą m.in. ustawa o ochronie przeciwpożarowej, Państwowej Straży i o Państwowym Ratownictwie Medycznym; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Dane zawarte w treści „Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020” informują o ilości działań ratowniczych prowadzonych wspólnie z jednostkami OSP: „Ochotnicze straże pożarne co roku uczestniczą w ponad 300 tys. działań ratowniczych. Około 60% akcji prowadzonych jest wspólnie z Państwową Strażą Pożarną”⁷. Z informacji

⁷ Uchwała nr 59/20 14 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020, s. 14.

tej wynika, że w pozostałych 40% akcji uczestniczą jednostki systemu ochrony przeciwpożarowej określonego jednego rodzaju. W tej grupie w większości tymi jednostkami, samodzielnie wykonującymi zadania z zakresu ratownictwa, są jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej.

System realizacji zadań „Programu” przewiduje również realizację założeń programu poprzez: „2. Rozszerzenie zakresu działania podmiotów ratowniczych — strategiczne kierunki rozwoju obszaru ratownictwa i ochrony ludności zawarte w Programie jak również w założeniach do ustawy o ochronie ludności zakładają zdefiniowanie zadań odnoszących się do ochrony ludności oraz rozszerzenie zakresu zadań dla podmiotów ratowniczych w zakresie zapewnienia ludności podstawowych warunków do przetrwania. Oznacza to realizację przez służby ratownicze (w szczególności Państwową Straż Pożarną oraz ochotnicze straże pożarne) również czynności pomocowych z zakresu pomocy humanitarnej”⁸.

Bardzo istotnym założeniem jest wykorzystanie do realizacji założeń programu posiadanych umiejętności, wiedzy i sprzętu w zakresie udzielania i niesienia pomocy w nagłym zagrożeniu zdrowia: „Wskazane jest rozważenie modyfikacji tego systemu poprzez umożliwienie niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego również przez OSP, które posiadają odpowiedni sprzęt i ratowników przeszkolonych w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, lecz nie są wpisane do rejestru jednostek współpracujących z systemem”⁹.

Ponadto istotny w tym zakresie jest Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020 i Procedury ISO obowiązującej w KG PSP P-2 plan sieci jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz rozmieszczania sprzętu specjalistycznego. Realizację tych celów ma umożliwić „Metodyka budowy planu sieci jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych przewidzianych do włączenia do Krajowego Systemu Ratownictwa Gaśniczego”¹⁰. Założenia tej metodyki budowy planu sieci jednostek OSP zawierają wskazania bardzo szczegółowo precyzujące lokalizację jednostek OSP w układzie terytorialnym gmin: „Wskazania: 1. Przyjęto, że docelowo w każdej gminie KSRG powinien być oparty, na co najmniej 2 jednostkach ochrony przeciwpożarowej. Dopuszcza się, aby w gminie włączona do systemu była jedna jednostka ochrony przeciwpożarowej funkcjonująca w ramach KSRG, gdy minimum 80% populacji gminy znajduje się w zasięgu działania jednostek ochrony przeciwpożarowej funkcjonujących w KSRG docierających w czasie do 15 minut”¹¹.

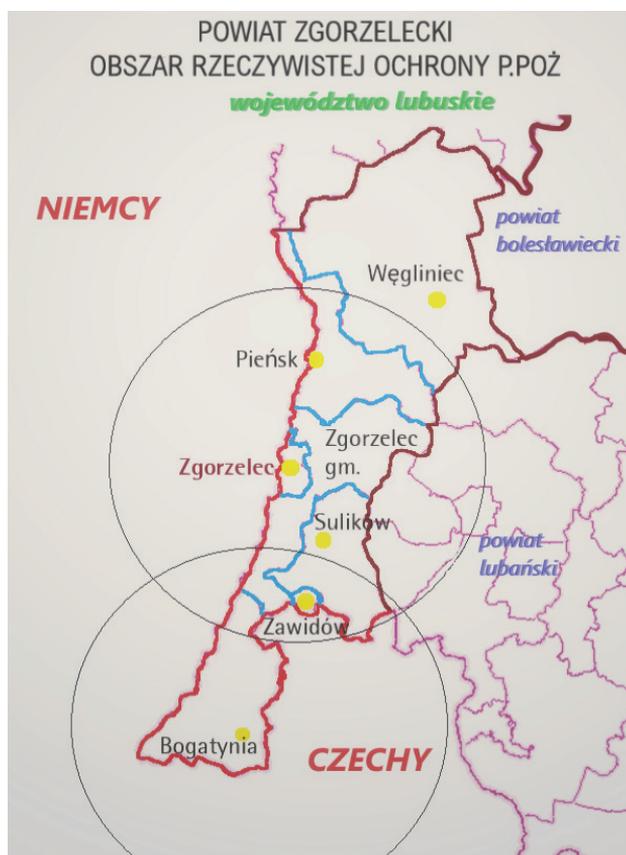
⁸ Ibidem, s. 40.

⁹ Uchwała nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020, s. 8.

¹⁰ <https://www.straz.gov.pl> „Metodyka budowy planu sieci jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych przewidzianych do włączenia do Krajowego Systemu Ratownictwa Gaśniczego”.

¹¹ Ibidem, s. 20.

Generalnym założeniem przy lokalizacji Jednostek Ratownictwa Gaśniczego jest „dotarcie do 80% populacji ludności w czasie do 15 minut przez jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do systemu”¹². Osiągnięcie powyższego parametru winno być podstawowym kryterium decydującym o lokalizacji jednostek systemu ochrony przeciwpożarowej. Niestety, w warunkach powiatu zgorzeleckiego ten parametr nie jest osiągany. Instrukcyjny czas 15 minut, w warunkach topograficznych i układzie komunikacyjnym Powiatu Zgorzeleckiego, pozwala osiągnąć dla pojazdu strażackiego odległość 20 km. Jak taki zasięg zabezpiecza przeciwpożarowo i gwarantuje bezpieczeństwo mieszkańcom jednostek osadniczych powiatu i gminom położonym w powiecie, prezentuje mapa obszaru rzeczywistej ochrony przeciwpożarowej.



Ilustracja 13. Lokalizacja JRG powiatu zgorzeleckiego i zasięg działania

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.straz.gov.pl>

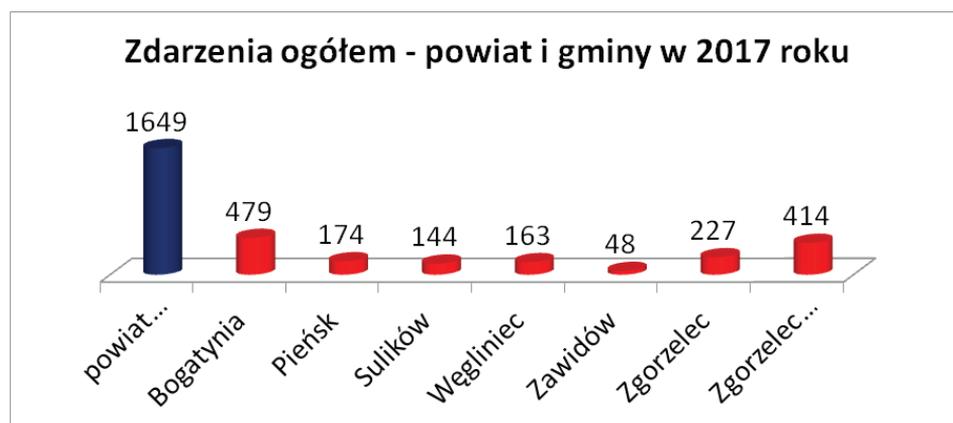
¹² Uchwała nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020.

W przeważającej powierzchni obszar gminy Węgliniec pozbawiony jest instrukcyjnego zabezpieczenia przez jednostki ratownicze Państwowej Straży Pożarnej. Naturalne więc jest posiadanie i utrzymywanie przez gminę własnych systemów i zasobów ochrony przeciwpożarowych, gwarantujących dojazd do zdarzenia i zagrożenia w czasie krótszym niż 10 minut. Również bardzo ważnym, oprócz podjęcia działania ratowniczego w jak najkrótszym czasie, jest prowadzenie tych działań w sposób profesjonalny i na poziomie zbliżonym do działań strażaków PSP. Oceny działań strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych w zwalczaniu zagrożeń, potwierdzają te umiejętności i profesjonalizm.

5. Wskaźniki ilościowe charakteryzujące bezpieczeństwo przeciwpożarowe powiatu zgorzeleckiego

Charakteryzując wskaźnikami ilościowymi bezpieczeństwo przeciwpożarowe, można dokonać oceny funkcjonującego systemu ratowniczo-gaśniczego powiatu zgorzeleckiego. Pierwszym wskaźnikiem jest zapewne ilość zdarzeń na przestrzeni jednego roku. Prezentowany rok 2017 wyraźnie wskazuje na fakt, że ponad połowa zdarzeń na przestrzeni roku miała miejsce poza dwoma wielkimi ośrodkami miejskimi, tj. poza obszarem Zgorzelca i Bogatyni. Taka lokalizacja zdarzeń jest jednoznaczna z faktem, że zwalczanie tych zagrożeń musiało nastąpić przy udziale jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych miejscowo właściwych do swej siedziby.

Odpowiedź na pytanie, ile jednostek OSP jako pierwsze przystąpiło do zwalczania tych zdarzeń, pozwoli na ocenę sprawności systemu ratowniczo-gaśniczego w powiecie zgorzeleckim. Prezentowany poniżej diagram da podstawy do odpowiedzi na zadane pytanie.



Ilustracja 14. Liczba działań ratowniczych w powiecie zgorzeleckim

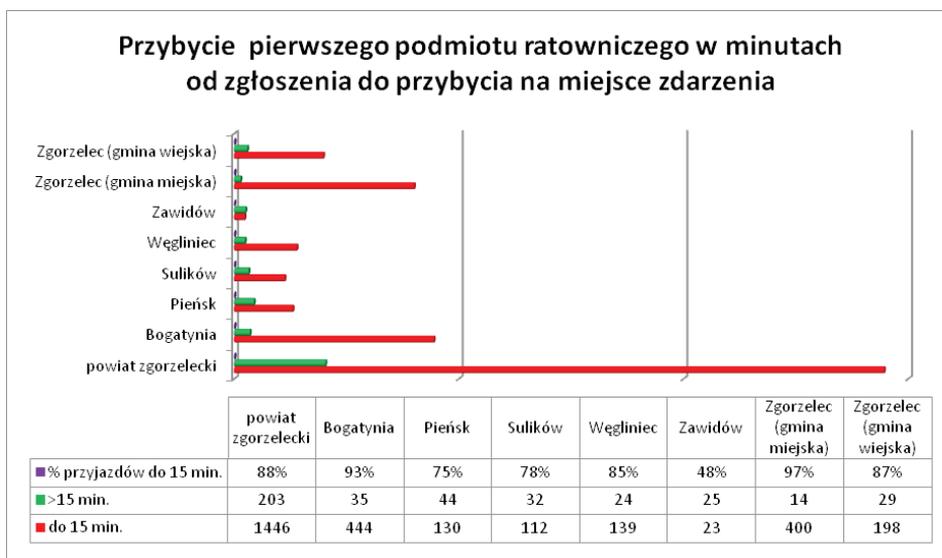
Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.straz.gov.pl>

Przybycie pierwszego podmiotu ratowniczego i podjęcie działań, prezentowane w poniższym diagramie, należy oceniać na podstawie mapy z obszarem rzeczywistej ochrony przeciwpożarowej. Instrukcyjny czas dotarcia do zdarzenia, wynoszący 15 minut, w warunkach gminy Węgliniec nie jest możliwy do osiągnięcia. Dane statystyczne z poniższego diagramu odnoszące się do liczby przybyć do 15 minut są w całości udziałem strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych. W gminie Węgliniec 85% podejmowanych działań ratowniczych w pierwszej kolejności jest realizowana przez strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych.

Tak duża liczba działań podejmowana w czasie krótszym niż 15 minut, a regułą dla gminy Węgliniec jest przybycie na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 10 minut. Zdarzają się również sytuacje przybycia na miejsce zdarzenia w czasie do 6-7 minut.

Taka sprawność systemu ratowniczo-gaśniczego w warunkach gminy Węgliniec osiągnięta została poprzez:

- dużą liczbę jednostek OSP – 5 na liczbę 8 jednostek osadniczych;
- dużą liczbę samochodów gaśniczych – 7 średnich i 4 lekkie;
- dużą liczbę strażaków ochotników – 160 strażaków w JOT.



Ilustracja 15. Czas rozpoczęcia działań ratowniczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.straz.gov.pl>

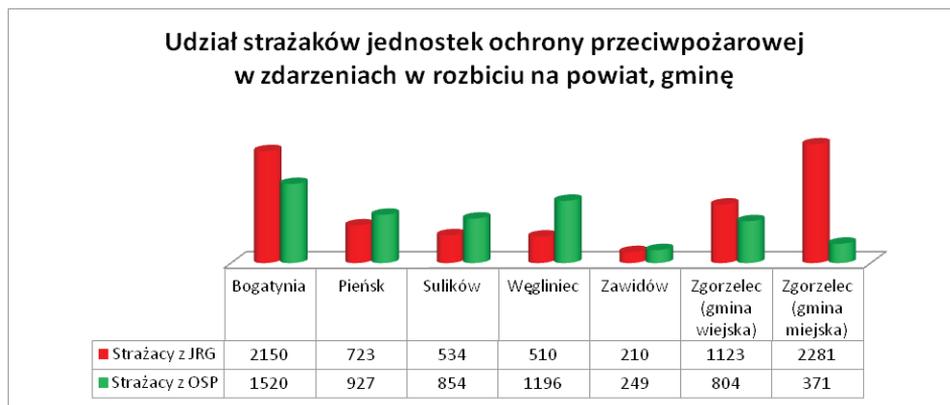
Kolejnym argumentem i danymi statystycznymi, potwierdzającymi zwalczanie zagrożeń w przeważającej ilości przez strażaków z OSP, jest poniższe zestawienie

nie prezentujące udział strażaków z Ochotniczych Straży Pożarnych i strażaków zawodowych z Jednostek Ratownictwa Gaśniczego w zwalczaniu zagrożeń.

Powstałe zagrożenia w obszarze jednostek osadniczych miejskich (Zgorzelec, Bogatynia oraz należy dołączyć obszar gminy Zgorzelec otaczającej miasto) zwalczane są przez zawodowych strażaków z Jednostek Ratownictwa Gaśniczego przy udziale i wspomaganiu strażaków z miejscowych Ochotniczych Straży Pożarnych.

Odwrotne proporcje udziału strażaków w zwalczaniu zagrożeń występują w gminach wiejskich (Pieńsk, Sulików, Węgliniec oraz miasto Zawidów z racji odległości od JRG). W gminach wiejskich w przeważającej ilości zwalczają zagrożenia strażacy z OSP. Udział zawodowych strażaków z JRG jest nawet o 50% mniejszy niż strażaków z OSP – przykładem jest właśnie gmina Węgliniec.

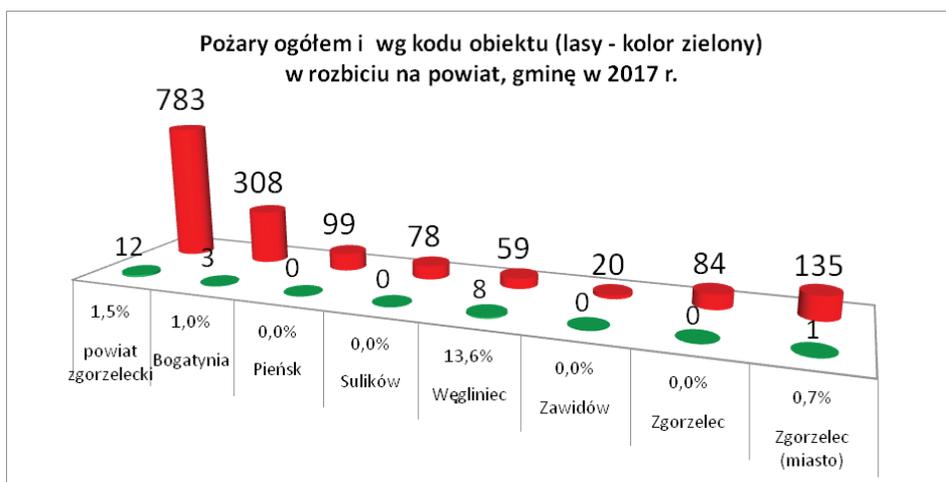
Takie proporcje udziału strażaków obydwu form jednostek ochrony przeciwpożarowej świadczą o posiadanych kwalifikacjach i umiejętnościach przez strażaków ochotników – ich udział w zwalczaniu zagrożeń determinuje tylko i wyłącznie odległość siedziby OSP od miejsca wystąpienia zagrożenia.



Ilustracja 16. Udział strażaków ochrony przeciwpożarowej w zwalczaniu zagrożeń

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.straz.gov.pl>

Poniższy diagram, w odniesieniu do specyfiki charakteryzującej gminę Węgliniec, potwierdza przydatność i specjalizację określonych jednostek OSP w zwalczaniu specyficznych zagrożeń jakimi są pożary lasów. Posiadanie przez jednostki OSP z gminy Węgliniec samochodów strażackich, dostosowanych do działań w trudnych warunkach terenowych (lasy), automatycznie skutkuje ilością działań ratowniczych w tym zakresie.



Ilustracja 17. Udział strażaków ochrony przeciwpożarowej w zwalczaniu pożarów w lasach

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.straz.gov.pl>

Udział jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych powiatu zgorzeleckiego w zapewnieniu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i w zwalczaniu zagrożeń jest wymierna i charakteryzuje się konkretnymi danymi liczbowymi. Te konkretne dane liczbowe to liczba pojazdów jednostek OSP, jakie biorą udział w zwalczaniu zagrożeń – zdarzeniach. Liczba pojazdów biorących udział w działaniach, prezentowana w poniższej tabeli, potwierdza znaczenie potencjału i zasobów jednostek OSP w zwalczaniu zagrożeń.

Jednostki OSP w ponad 50%, mają swój udział w działaniach ratowniczych. Dane z tabeli odnoszą się do liczby pojazdów, jednakże pojazdy te, nowsze aniżeli posiadane przez JRG wyposażone są najnowszymi sprzętem ratowniczym. Nie mniej istotny jest fakt, że strażacy w tych pojazdach swym wykształceniem i umiejętnościami nie ustępują zawodowym strażakom z Jednostek Ratownictwa Gaśniczego. W dwóch samorządach (w obszarze których znajdują się JRG – Bogatynia i Zgorzelec) udział pojazdów w zdarzeniach wynosi 50% ogólnej liczby pojazdów biorących udział w zwalczaniu zagrożenia. W trzech samorządach (Pieńsk, Sulików, Zawidów) liczba pojazdów OSP jest niemalże taka sama jak pojazdów JRG, a z gminy Węgliniec liczba pojazdów gminy w zwalczaniu zagrożeń jest o ponad 60% większa od liczby pojazdów z JRG.

Tabela 3. Udział pojazdów OSP w zwalczaniu zagrożeń

Udział pojazdów z jednostek ochrony przeciwpożarowej w zdarzeniach w rozbiciu na gminę				
	Ilość zdarzeń	Pojazdy	Liczba pojazdów z JRG	Liczba pojazdów z OSP
Bogatynia	479	981	674	307
Pieńsk	174	393	207	186
Sulików	144	333	157	176
Węgliniec	163	391	149	242
Zawidów	48	109	61	48
Zgorzelec (gmina wiejska)	227	490	326	164
Zgorzelec (gmina miejska)	414	739	663	76
razem	1649	3436	2237	1199

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.straz.gov.pl>



Ilustracja 18. Liczba strażaków ochrony przeciwpożarowej powiatu zgorzeleckiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych „Systemu OSP RP”.

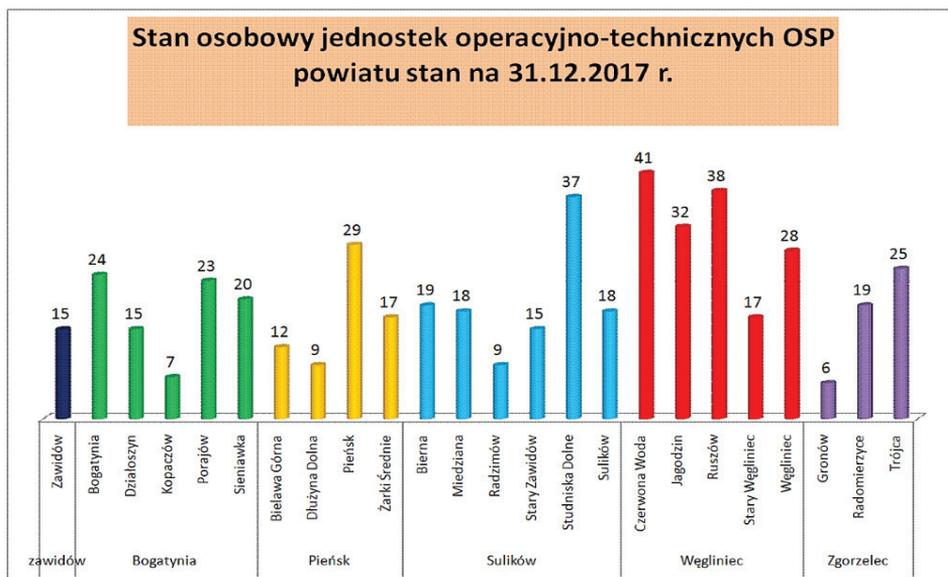
Stan osobowy jednostek OSP powiatu zgorzeleckiego prezentowany w poniższym diagramie dobitnie potwierdza zaangażowanie gmin powiatu zgorzeleckiego w bezpieczeństwo i ochronę przeciwpożarową powiatu.

Udział niemalże 500 strażaków ochotników będących członkami OSP (posiadającymi uprawnienia do działania w jednostce operacyjno-technicznej) jest niemalże pięciokrotnie większą liczbą strażaków gotowych i wyszkolonych do działania, od liczby zawodowych strażaków dwóch Jednostek Ratownictwa Gaśniczego powiatu zgorzeleckiego.

Takim potencjałem sprzętowym i wyposażeniem, takim stanem osobowym strażaków ochotników, w gotowości do działania i profesjonalnymi umiejętnościami, niewiele powiatów może posiadać w swych zasobach.

Liczba strażaków, będących członkami JOT (Jednostka Operacyjno-Techniczna), posiadających odpowiednie przeszkolenie, umiejętności i odpowiedni stan zdrowia, jest różna w poszczególnych gminach. Liczba ta potwierdza wcześniej sygnalizowaną zależność większego zaangażowania samorządu w ochronę przeciwpożarową od odległości państwowej jednostki systemu ochrony przeciwpożarowej.

Liczba jednostek OSP w obszarze każdej z gmin potwierdza fakt największej liczby jednostek w tych gminach, które są najbardziej odległe od siedziby Jednostek Ratownictwa Gaśniczego, lub liczba tych jednostek jest duża w gminach posiadających największy obszar powierzchni.



Ilustracja 19. Liczba strażaków ochrony przeciwpożarowej w gminach powiatu zgorzeleckiego
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych „Systemu OSP RP”

Ta sama proporcja i zależność odnosi się do stanu osobowego poszczególnych jednostek OSP. Najbardziej liczebne są jednostki OSP w tych gminach, które są najbardziej oddalone od centrum powiatu.

5. Podsumowanie

Prezentowane w treści dane liczbowe i statystyczne pozwalają na dokonanie podsumowania, oceny i sformułowanie wniosków. Położenie gminy Węgliniec w obszarze województwa, obejmujące obszar Borów Dolnośląskich i Obszar Specjalnej Ochrony Ptaków Natura 2000, w połączeniu z największym obszarem terytorium jednostki samorządu terytorialnego stanowiło podstawę do analizy zarządzania bezpieczeństwem przeciwpożarowego w tej gminie i w powiecie zgorzeleckim. Ponadto lokalizacja jednostek ratownictwa gaśniczego, a właściwie tzw. białe plamy w obszarze zabezpieczenia przeciwpożarowego przez te jednostki obszaru powiatu, stanowiły główne podstawy tej analizy.

Pierwszą, a zarazem generalną oceną wynikającą z podsumowania, jest stwierdzenie, że lokalizacja państwowych jednostek ratownictwa gaśniczego (JRG) i wyznaczone regulaminami i instrukcjami czas dojazdu do pożarów i zdarzeń jednoznacznie wskazują na pominięcie części obszaru powiatu zgorzeleckiego, a konkretnie gminy Węgliniec, rzeczywistą ochroną przeciwpożarową terenów i ludności. Z posiadanego wstępnego rozeznania i oceny, a konkretnie, umiejscowienia na mapie podziału administracyjnego województwa dolnośląskiego sieci JRG i zasięgu dojazdów w instrukcyjnym czasie pojazdów JRG do miejsca zdarzenia, można wskazać inne (i to nie odosobnione) przypadki pominięcia ochrony przeciwpożarową powiatów.

Kolejna ocena wynikająca z całości opracowania i wnioski tej oceny wynikające odnoszą się do zakresu finansowania systemu ochrony przeciwpożarowej. Analiza wydatków poszczególnych gmin powiatu na wyposażenie, utrzymanie i pokrycie kosztów działalności jednostek OSP dają podstawy do potwierdzenia tezy i wyniku analizy:

- Gminy powiatu zgorzeleckiego położone w najdalszej odległości od siedziby jednostki ratownictwa gaśniczego wypełniają obowiązek Państwowej Straży Pożarnej w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego gminy lub części obszaru gminy.
- Gminy powiatu zgorzeleckiego, położone w najdalszej odległości od siedziby jednostki ratownictwa gaśniczego, wypełniając obowiązek Państwowej Straży Pożarnej, ponoszą z własnych budżetów koszty zabezpieczenia przeciwpożarowego gminy lub części obszaru gminy.

Zaangażowanie finansowe gmin w realizację części zadań państwowych jednostek organizacyjnych nie jest rekompensowana finansowo z budżetu państwa tym gminom. Kwoty dofinansowania jednostek (tylko) będących w systemie KRSG są symbolicznymi i nie pokrywają nawet wielkości kwot, jakie gminy wypłacają strażakom ochotnikom w formie ekwiwalentów za udział w akcjach. Jedynie odpowiedzialność większości włodarzy gmin za zapewnienie mieszkańcom bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej pozwala utrzymywać i finansować jednostki OSP, wyposażać w sprzęt, remontować i utrzymywać remizy OSP.

Stawiane przed strażakami OSP wymagania w zakresie wykształcenia i umiejętności, określane rozporządzeniami i instrukcjami standardy wyposażenia w pojazdy i sprzęt gaśniczy oraz umundurowanie nie uwzględniają faktu, że koszty z tym związane pokrywają samorządy, a uzyskana z tego tytułu gotowość i sprawność jednostek OSP jest wykorzystywana w potencjale systemu ochrony przeciwpożarowej. Zarządzanie systemem bezpieczeństwa, będące kompetencją państwa, powinno uwzględniać udział samorządów w funkcjonowaniu tego systemu na zasadach partnerstwa finansowego i wspólnej odpowiedzialności. Partnerstwo to winno znaleźć odzwierciedlenie w odpowiednich zmianach przepisów prawa, modyfikujących sprawność systemu ochrony przeciwpożarowej.

BIBLIOGRAFIA

1. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, „Metodyka budowy planu sieci jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych przewidzianych do włączenia do Krajowego Systemu Ratownictwa Gaśniczego”, <https://www.straz.gov.pl>
2. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, „Rozwój Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w układzie jakościowo-ilościowym”, <https://www.straz.gov.pl>
3. Pawlak A., Kuśmierz K., Czerwonka K., Węgrzyniak M., *Społeczna rola Ochotniczej Straży Pożarnej w ratownictwie medycznym na obszarach wiejskich*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu”, 22 (3)/2016, s. 240-244.
4. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1319; ze zm. Dz. U. z 2017 r., poz. 1394).
5. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego z dnia 15 września 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1317).
6. Serwis Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji <https://www.gov.pl/web/mswia/ochotnicze-straze-pozarne>.
7. Uchwała nr 59/20 14 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020.
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – tj. z dnia 9 maja 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm. Dz. U. z 2018 r., poz. 1432).

9. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej tj. z dnia 6 marca 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 620; ze zm. Dz. U. z 2018 r., poz. 1669).
10. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej tj. z dnia 7 czerwca 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 1313; ze zm. Dz. U. z 2018 r., poz. 730).
11. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 31, poz. 906; ze zm. Dz. U. z 2018 r., poz. 2340).

MAREK WOLANIN

Wyższa Szkoła Gospodarki

RAFAŁ JASIUL

Wyższa Szkoła Gospodarki

DETERMINANTY ZARZĄDZANIA PROCESEM EDUKACJI W GMINACH OBWARZANKOWYCH

1. Wprowadzenie

Przejmowanie przez samorządy gminne odpowiedzialności za organizację i warunki nauki na szczeblu podstawowym odbywało się w warunkach niepewności o jutro, nie do końca było wiadomo, co decentralizacja zarządzania oświatą przyniesie, jakie będą jej skutki.

Wdrożono klasyczną reformę planowaną i sterowaną w fazie realizacyjnej odgórnie przez centralne władze państwowe (Ministerstwo Edukacji Narodowej); etatystyczna strategia reformowania sprowadza się do narzucania przez państwowe władze oświatowe, często z udziałem powoływanych i finansowanych przez nie ekspertów, określonej koncepcji zmian, które nie zawsze mają jawne dla społeczeństwa cele, szczególnie wówczas, gdy służą interesom gospodarczym, ideologicznym czy politycznym państwa, a nie poszczególnym podmiotom edukacji¹.

Przeniesienie odpowiedzialności na gminy za ten poziom kształcenia niosło ze sobą wiele zagrożeń. Zróznicowany był bowiem poziom przygotowania samorządów do prowadzenia tak odpowiedzialnego procesu, kryjącego w sobie wiele nieświadomych. Samorządy w latach 90. ciągle same uczyły się samorządności, a ich sprawność organizacyjna znacznie się różniła. Różnej wielkości były też gminy i różny był ich poziom dochodowości. Nie wszędzie obowiązki przejścia szkół

¹ T. Hejnicka-Bezwińska, *O zmianach w edukacji. Konteksty, zagrożenia i możliwości*, t. II, Wyd. Uczelniane Akademii Bydgoskiej, Bydgoszcz 2000; R. Pachociński, *Kluczowe dane o edukacji w Europie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001; *Pedagogika porównawcza*, Komisja Europejska, PAN, Warszawa 1991, <https://woblink.com/ebook/praktyka-edukacyjna-w-warunkach-zmiany>.

i odpowiedzialności za tworzenie odpowiednich warunków nauki, gminnej sieci szkół czy partnerskiego kontaktowania się z kadrą pedagogiczną powierzano osobom kompetentnym i zawodowo przygotowanym do działań. Decyzje podejmowane na wycucie, przy przekonaniu, że jakoś to będzie, doprowadzały do tego, że za oświatę gminną, z ramienia organu prowadzącego, odpowiedzialne były często osoby całkowicie przypadkowe. Takie wybory zdarzały się głównie w małych gminach wiejskich.

Po 22 latach transformacji sytuacja diametralnie zmieniła się. Praktycznie w każdej gminie są osoby, z którymi można porozmawiać o gminnej oświacie. Każdy z samorządów samodzielnie dochodził do własnego modelu zarządzania oświatą i spokojnie można stwierdzić, że ile samorządów, tyle dróg doświadczeń, praktyk i z pewnością technik zarządzania, to odmienny przypadek, odmienne uwarunkowania i zróżnicowane wielokrotnie cele. Obszary wiejskie – w przeciwieństwie do miast – zwykle są wskazywane jako miejsca o gorszych warunkach życia² i słabszym poziomie organizacji mieszkańców³. Należy jednak pamiętać, że współcześnie zachodzące przemiany w rozwoju społeczno-gospodarczym wsi nadają nowy kierunek rozwoju, który oczywiście, należy rozpatrywać zarówno w perspektywie regionalnej, jak i lokalnej. Dopiero przy studium przypadku wiadać, jak znacznie różnią się poszczególne samorzady, jak różnymi drogami podążały, by radzić sobie z tak odpowiedzialnym zadaniem, jakim jest oświata podstawowa i przez 19 lat kształcenie gimnazjalne.

Przyczyny, dla których podjęto badania nad determinantami zarządzania procesem edukacji na terenie gminy Zgorzelec, są różnorakie, a badanie stanowi głos w dyskusji nad poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie: „Dlaczego w ogóle warto zajmować się publiczną oświatą samorządową i warunkami, w jakich oświata na terenach wiejskich funkcjonowała i funkcjonuje obecnie ze szczególnym uwzględnieniem zjawisk zachodzących od momentu powstania samorządów gminnych?”. Praca stanowi oddzielne badanie czynników i analizę działań składających się na proces zarządzania oświatą w gminie Zgorzelec. To swego rodzaju studium przypadku konkretnego zdarzenia w sekwencji przyczynowo-skutkowej. Badanie objęło poszukiwania danych za pomocą powtarzalnych sposobów ich zbierania oraz danych empirycznych gwarantujących w dużym stopniu uzyskanie odpowiedzi optymalnie uzasadnionych. To także badania opracowań i interpretacji, danych zgromadzonych w archiwach organizacji, jaką jest gmina Zgorzelec oraz szeregu wywiadów, spotkań z kadrą kierowniczą i pedagogiczną gminnych placówek

² J. Chodakowska-Miszczuk, J. Biegańska, E. Grzelak-Kostulska, *Rola lidera lokalnego w generowaniu kapitału społecznego – studium przypadku z gminy Jeżewo*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 46, Komisja Obszarów Wiejskich PTG, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2017, s. 41-42.

³ Ibidem; M. Szymczak, *Miasto i wieś w Polsce. Dystanse w zakresie mieszkaniowych i materialnych warunków życia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 42.

oświatowych, radnych z dużym stażem i wójtami gminy Zgorzelec. Całość stanowi doskonałą bazę do przeprowadzenia badań nad determinantami zarządzania procesem edukacji w gminie Zgorzelec.

Samorządy gminne po przejściu szkolnictwa podstawowego musiały zdecydować, jak będą prowadzone sprawy oświatowe w gminie. Określone zasady funkcjonowania jednostek oświatowych gminy wynikały wprost z obowiązującego stanu prawnego. W przypadku szkół i placówek oświatowych zasady te regulowała Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Ustawa dodatkowo, wraz z aktami wykonawczymi, regulowała zasady zorganizowania, funkcjonowania i administrowania placówkami oświatowymi. Przejęta od państwa sieć szkół wymagała gruntownej analizy pod względem demografii, lokalizacji i celowości funkcjonowania placówek oświatowych, warunków nauki uczniów i pracy nauczycieli.

Baza szkolna na terenach wiejskich najczęściej w sposób znaczny odbiegała od warunków nauki w placówkach miejskich. Miasta stawiały czoła zupełnie innym wyzwaniom strukturalnym, zaś przy rozwiązywaniu powstających problemów miały do dyspozycji znacznie większe zasoby ludzkie i finansowe. O działaniach miast wiemy dużo i możemy zapoznać się z nimi w szeroko dostępnych publikacjach. Tymczasem trzeba zbadać, w jaki sposób zarządzanie, zmiany demograficzne, baza wpłynęły na warunki pracy szkół w gminach wiejskich. Badanie obejmuje także koszty „na ucznia” oraz odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu zapewniono i czy zapewniono dzieciom w gminach wiejskich warunki kształcenia porównywalne z dostępnymi w miastach.

Naukę na poziomie podstawowym i gimnazjalnym na terenach wiejskich pobiera co trzecie dziecko w Polsce. Właśnie dlatego ważna jest analiza procesów zarządzania oświatą na obszarach wiejskich, a efektywność działań jest czynnikiem, który wyznaczy trajektorię sprawdzonych rozwiązań bądź zakres niebezpieczeństw dla przyszłego rozwoju oświaty na terenach wiejskich. Wszystko to sprawia, że badania stają się oczywistą koniecznością.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za prowadzeniem badań jest konieczność poznania mechanizmów rządzących rozwojem oświaty na terenach wiejskich. Wiedza ta pozwoli świadomie wpływać na podnoszenie jakości, poprawę warunków nauki i wychowania tej grupy dzieci. Musimy wiedzieć, jakim przekształceniom podlegała oświata w kolejnych okresach funkcjonowania samorządowych gmin i jakim oczekiwaniom musiały sprostać samorządy wiejskie. Analiza zarządzania edukacją w gminach wiejskich stanowi wyzwanie, a badanie na przykładzie konkretnej gminy jest badaniem zachodzących zjawisk podczas lokalnej transformacji i osiągniętych efektów. To istotne studium zależności, kiedy przedmiot badania ma charakter jednostkowy.

2. Charakterystyka gminy obwarzankowej

Gmina Zgorzelec położona jest w zachodniej części województwa dolnośląskiego, wzdłuż granicy państwa i zajmuje obszar 136,3 km². Sieć osadniczą gminy stanowi 21 sołectw (22 miejscowości). Na północy gmina graniczy z gminą Pieńsk, na wschodzie z gminami Siekierczyn i Sulików oraz na południu z gminą Bogatynia i miastem Zawidów. Zachodnią granicę gminy stanowią: granica z miastem Zgorzelec oraz Nysą Łużycką będącą równocześnie granicą państwa. Jest to gmina wiejska, czyli gmina, która na swoim obszarze nie posiada miasta.

Dnia 1 stycznia 1996 r. gmina Zgorzelec przejęła od Dolnośląskiego Kuratora Oświaty szkoły podstawowe, włodarze byli pełni determinacji związanej z potrzebą pilnego działania na rzecz poprawy warunków uczenia się dzieci i pracy nauczycieli. Od tamtego czasu minęło ponad 22 lat, działo się w tym czasie bardzo dużo. Zmieniała się sieć szkół podstawowych, której opracowanie wymagało zdecydowanych działań samorządu, zmienił się wygląd i pozycja środowiskowa placówek oświatowych oraz koszty dotyczące finansowania zadań oświatowych.

Te i szereg innych działań związanych z zarządzaniem oświatą samorządową wynikały z potrzeb i chęci zmian. Badanie zasadności podejmowanych działań, dokumentów źródłowych, efektów oraz środowisk zaangażowanych w szeroki proces edukacji stanowić może niezastąpione źródło wiedzy i informacji o praktycznych procesach zarządzania mających wpływ na zachodzące zmiany.

Gmina Zgorzelec jest doskonałym przypadkiem wielu zmian, jakie zaistniały w obszarze oświaty, jest także typową gminą obwarzankową, czyli gminą wiejską z siedzibą w mieście. Wprowadzenie wszelkich regulacji organizacyjnych musiało jednoznacznie uwzględniać możliwość dojazdów oraz kosztów z tego wynikających. Skala wydatków ponoszonych w stosunku do subwencji oświatowej i szeroki zakres zmian, jakie można zaobserwować w gminie Zgorzelec, stanowią kolejne źródło informacji.

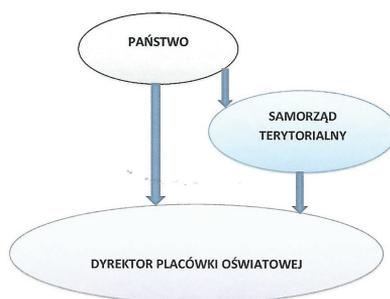
3. Opis stanu faktycznego oświaty w Gminie Zgorzelec w latach 1996–2017

Lata 90. XX w. to czas rozwijania się samorządów terytorialnych. Wdrażane przemiany dotyczyły właściwie wszystkich sfer życia społecznego. Zatem nie pominęły także edukacji i reform obejmujących dotychczasowy system oświatowy.

Decentralizacja zarządzania oświatą publiczną w warunkach zmian systemowych, przemian ustrojowych, przyczyniła się do tego, że przed jednostkami samorządu terytorialnego pojawiły się wielorakie wyzwania. Wyodrębnić tu należy, oprócz wyzwań instytucjonalnych i organizacyjnych, problemy natury ekono-

micznej czy politycznej, np. nieefektywne sposoby wydawania środków publicznych i podział ich na realizację zadań oświatowych, ale i natury społecznej, jak chociażby brak mobilizowania opinii publicznej do reform, wielokulturowości, na którą szkoła powinna być otwarta, czy likwidacja szkoły i negatywna reakcja w tym zakresie towarzysząca lokalnej społeczności. Niekiedy podstawowym problemem jest nie tyle sprawa przeprowadzenia reorganizacji szkoły, ile zmiana nastawienia społecznego, w tym zwłaszcza zmiana mentalności rodziców czy uświadomienie społeczności szkolnej⁴.

Jednym z elementów tych przeobrażeń stała się decentralizacja oświaty, która miała polegać na zmianie miejsca podejmowania zasadniczych decyzji: państwo – samorząd terytorialny – dyrektor placówki oświatowej. Zwiększono autonomię szkół, a odpowiedzialność za ich prowadzenie przekazano gminom.



Ilustracja 20. Zarządzanie oświatą w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Jak widać, w całym systemie bardzo ważną rolę odgrywa dyrektor placówki oświatowej, który z jednej strony zatrudniany jest przez samorząd terytorialny, a z drugiej strony odpowiada za prawidłową realizację zadań dydaktycznych. Dyrektor za swoją pracę oceniany jest przez dwie instytucje, a jego nominacja następuje po wygraniu konkursu. Należy także zaznaczyć, że dodatkowo, przy szkołach usamodzielnionych finansowo, dyrektor odpowiada za całą gospodarkę finansową ze wszystkimi konsekwencjami z tego wynikającymi.

Za warunki do nauki dzieci i pracy nauczycieli odpowiada samorząd terytorialny. Działania obejmują funkcjonowanie placówek oświatowych w zakresie: prawa budowlanego, przepisów sanitarnych, bezpieczeństwa, opieki medycznej, organizacji dowozów i zapewnienia opieki, wyposażenia placówek w pomoce dy-

⁴ R. Raszevska-Skałeczka, *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, Uniwersytet Wrocławski, www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/71676/10_Raszevska_Skałeczka_R.

daktyczne i zapewnienia opieki po zajęciach dydaktycznych. Przy strategicznych decyzjach samorządy są jednak ograniczone pozytywną opinią kuratorów oświaty, obejmującą głównie tworzenie sieci szkół i decyzje o likwidacji czy przekształceniu placówek. Za negatywne opinie, często nieuzasadnione pod względem ekonomicznym, demograficznym i ogólnospołecznym, kuratoria nie odpowiadają, a ich koszty spadają na samorządy.

Państwo zgodnie z obowiązującym prawem odpowiada za ramowe programy nauczania, tworzenie systemu i naliczanie subwencji oświatowej oraz funkcjonowanie systemu edukacji. Do państwa należy także nadzór pedagogiczny, badanie ewaluacji nauczania, przeprowadzanie egzaminów kontrolnych oraz działania dyscyplinarne podejmowane wobec nauczycieli.

Miniony czas wypełniony był zdobywaniem przez samorządy własnych doświadczeń, opracowywaniem strategii rozwoju oświaty, przyjęciem priorytetów i określeniem uwarunkowań. Praktycznie kwestie dotyczące realizacji podstawowych zadań gminy pozostawiono w gestii samorządów, które często działały na wycucie, lepiej lub gorzej, tworząc nowe uwarunkowania funkcjonowania oświaty. Powstały duże dysproporcje w sposobie zarządzania samorządową oświatą, widoczne szczególnie w gminach wiejskich. Badając zachodzące przez szereg lat zjawiska w oświacie na terenie gminy Zgorzelec, można wskazać zasadnicze czynniki mające wpływ na przemiany i ich efekty. Interesujące jest, kto i pod wpływem jakich działań ma znaczący wpływ na strategiczne decyzje, w jakim zakresie i jakie jest zrozumienie społeczne dla działań w gminie Zgorzelec oraz jaki wpływ na przemiany miała społeczność lokalna. Proces badawczy objął sferę finansów, inwestycji, demografii, wskaźników oświatowych, przyczyn wybierania przez mieszkańców gminy szkół zlokalizowanych w mieście, wykształcenia kadry pedagogicznej, projektów organizacyjnych szkół, doboru kadry kierowniczej, powierzania zadań ze sfery edukacji organizacjom pozarządowym i szeroko rozumianej oferty edukacyjnej. Przeprowadzenie analizy danych z poszczególnych okresów w połączeniu z analizą strategicznych decyzji – słusznych lub nie – pozwoliła na wskazanie determinantów. Badanie istotnych czynników to zadanie bardzo szerokie, ale warte podjęcia, bo może mieć wpływ na dalszy rozwój oświaty na terenach wiejskich. Może przyczynić się w kolejnych etapach kształcenia do wypracowania w gminach wiejskich modelu, który – po przeanalizowaniu i adaptacji – będzie mógł stanowić, oparty na studium przypadku, informator.

Gmina Zgorzelec odczuła zdecydowanie ciężar odpowiedzialności za szkoły. W sposób systematyczny i z uwzględnieniem uwarunkowań środowiskowych podjęła działania związane z reorganizacją oświaty. Od 1996 r. (po przejęciu prowadzenia szkół przez gminę) problematyka oświatowa znajdowała duże zrozumienie wśród władz samorządowych. Funkcję gminnego inspektora oświaty

powierzono jednemu z dyrektorów szkół, co pozwoliło uniknąć konfliktów z kadrami pedagogicznymi i stworzyło możliwość uwzględniania czynnika dydaktycznego w decyzjach obejmujących sferę zarządzania oświatą⁵. Już w 1996 r. uchwałą nr 202/96 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 13 grudnia 1996 r.⁶ przyjęto koncepcję funkcjonowania oświaty w gminie Zgorzelec, opartą na opracowanych założeniach polityki oświatowej na lata 1997–2007. Koncepcja stanowiła analizę organizacji i zawierała plan reorganizacji sieci szkół, poprawy bazy dydaktycznej oraz polityki kadrowej.

W roku szkolnym 1995/1996 w gminie funkcjonowało osiem szkół podstawowych, w tym sześć ośmioklasowych i dwie sześcioklasowe. W przyjętej koncepcji reorganizacji sieci szkół założono, że począwszy od roku szkolnego 1997/1998 do roku 2000/2002 liczba szkół podstawowych zmniejszy się do pięciu. W roku 1999, w związku z wdrożeniem „reformy gimnazjalnej”, Rada Gminy zmodyfikowała zapisy i przyjęła Program Rozwoju Oświaty na lata 1999–2010.⁷

⁵ Regulamin organizacyjny gminy Zgorzelec.

⁶ Zbiór uchwał Rady Gminy Zgorzelec.

⁷ Program rozwoju oświaty na lata 1999–2010 – zasoby archiwalne Wydziału Oświaty i Promocji Gminy Zgorzelec.

Tabela 4. Działania reorganizacyjne w gminie Zgorzelec

Szkoła \ rok szkolny	1995 /1996	1996 /1997	1997 /1998	1998 /1999	1999 /2000	2000 /2001	2001 /2002	2002 /2003	2003 /2004	2004 /2005	2005 /2006	2006 /2007
Szkoła Podstawowa w Jędrzychowicach	liczba oddziałów	8	8	8	7	6	likwidacja szkoły					
	liczba uczniów	108	110	111	102	61	likwidacja szkoły					
	średnia w oddziale	13,5	13,75	13,88	12,75	10,17	likwidacja szkoły					
	inwestycje						likwidacja szkoły					
Szkoła Podstawowa w Jerzmankach	liczba oddziałów	8	9	9	8	3	1	likwidacja szkoły				
	liczba uczniów	133	168	174	157	61	24	likwidacja szkoły				
	średnia w oddziale	16,63	18,67	19,33	19,63	20,33	24	likwidacja szkoły				
	inwestycje			dach		rozbiorka		likwidacja szkoły				
Szkoła Podstawowa w Łagowie	liczba oddziałów	6	3	3	3	4	5	6	6	6	6	6
	liczba uczniów	63	25	33	35	75	93	108	91	84	76	72
	średnia w oddziale	10,5	8,33	11	11,67	18,75	18,6	18	15,17	14	12,67	12
	inwestycje				dach		kotłownia	usam. Szk.				sala gimn.
Szkoła Podstawowa w Kunowie	liczba oddziałów	8	6	6	3	likwidacja szkoły						
	liczba uczniów	105	84	60	26	likwidacja szkoły						
	średnia w oddziale	13,13	14	10	8,67	likwidacja szkoły						
	inwestycje					likwidacja szkoły						
Szkoła Podstawowa w Osieku Łużyckim	liczba oddziałów	8	8	8	8	8	8	7	7	7	7	7
	liczba uczniów	193	199	199	216	221	176	174	170	174	176	186
	średnia w oddziale	24,13	24,88	24,88	27	27,63	22	22,13	24,86	24,29	24,86	25,14
	inwestycje					rozb. Szk.						

DETERMINANTY ZARZĄDZANIA PROCESEM EDUKACJI
W GMINACH OBWARZANKOWYCH

Szkoła Podstawowa w Trójcy	liczba oddziałów	9	9	8	8	7	6	6	6	6	6	6	6	6	6
	liczba uczniów	149	139	116	108	106	89	95	115	120	132	145	155		
	średnia w oddziale	16,56	15,44	14,5	13,5	15,14	14,83	15,83	19,17	20	22	24,17	25,83		
	inwestycje				dach								sala gimn.		
Szkoła Podstawowa w Sławnikowicach	liczba oddziałów	8	8	8	8	7	likwidacja szkoły								
	liczba uczniów	108	104	105	104	87									
	średnia w oddziale	13,5	13	13,13	13	12,43									
	inwestycje		dach												
Szkoła Podstawowa w Żarskiej Wsi	liczba oddziałów	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
	liczba uczniów	75	68	71	71	81	69	140	134	129	119	117	111		
	średnia w oddziale	12,5	11,33	11,83	11,83	13,5	11,5	23,33	22,33	21,5	19,83	19,5	18,5		
	inwestycje					zmiana CO		sala gimn.							
RAZEM PODSTAWÓWKI	liczba oddziałów	61	57	56	52	42	32	26	25	25	25	25	25	25	25
	liczba uczniów	934	897	869	819	711	512	520	521	510	509	514	524		
	średnia w od- dziale	15,31	15,74	15,52	15,75	16,93	16,00	20	20,84	20,4	20,36	20,56	20,96		
Gimnazjum w Jerzmankach	liczba oddziałów					3	6	9	9	9	9	9	9	9	9
	liczba uczniów					74	141	219	251	269	277	271	251		
	średnia w oddziale					24,67	23,50	24,33	27,89	29,89	30,78	30,11	27,89		
	inwestycje					zmiana CO	rozb.+sala	zak. Inwest.							
ŚREDNIA W PLACÓWKACH	liczba oddziałów	61	57	56	52	45	38	35	34	34	34	34	34	34	34
	liczba uczniów	934	897	869	819	785	653	739	772	779	786	785	775		
	średnia w oddziale	15,31	15,74	15,52	15,75	17,44	17,18	21,11	22,71	22,91	23,12	23,09	22,79		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z archiwum gminy Zgorzelec.

W programie przyjęto utrzymanie czterech szkół sześcioklasowych, jedną placówkę w Jerzbankach przekształcono w gminne gimnazjum. Jak wskazano w opracowanej koncepcji funkcjonowania oświaty w gminie Zgorzelec, działania w zakresie oświaty miały przyczynić się m.in. do:

- pogłębiania związku szkoły ze społecznością lokalną;
- określenia miejsca szkoły w odniesieniu do ucznia, rodzica, całej społeczności;
- zaspokajania środowiskowych potrzeb edukacyjnych;
- określenia modelu absolwenta szkoły;
- stworzenia warunków dla pluralizmu programowego oraz ciągłego rozwoju oferty programowej;
- odrodzenia wychowawczej funkcji szkoły;
- poszukiwania liderów lokalnych wspierających działania wychowawcze szkoły;
- zabezpieczenia środków finansowych na realizację zadań edukacyjnych.

Założenia dotyczące nowej sieci szkół zrealizowano, a taki stan rzeczy miał miejsce do roku szkolnego 2017/2018, w którym rząd zdecydował się na wprowadzenie kolejnej reformy systemu edukacji, likwidując w sposób wygasający gimnazja.

Przeprowadzenie zmian na przełomie wieku ściśle związane było z koniecznością lepszego wykorzystania środków publicznych, ciągłego i znacznego zmniejszenia się liczby dzieci oraz dostosowania do zmieniającej się dwukrotnie struktury organizacyjnej polskiego szkolnictwa podstawowego i ponadpodstawowego. W odniesieniu do ucznia zmiany dotyczyły m.in.: lokalizacji szkół, poprawy bazy dydaktycznej stwarzającej lepsze podstawy do dalszej nauki w szkolnictwie ponadgimnazjalnym, stworzenia warunków do wyrównania szans startu życiowego dzieci z terenów wiejskich. Otoczenie szkoły zmieniło i rozwijało się bardzo intensywnie. Zmieniły się także oczekiwania wobec szkoły ze strony jej „klientów”, dzieci, rodziców i nauczycieli. Plan rozwoju stanowił zatem warunek dotrzymania kroku zmianom i wyzwaniom nowoczesnej szkoły. Liczba uczniów, oddziałów i średnia liczba uczniów w oddziale w latach 1995–2018 przedstawiały się następująco⁸.

⁸ Opracowanie na podstawie danych archiwalnych udostępnionych przez Wydział Oświaty i Promocji Gminy Zgorzelec.

DETERMINANTY ZARZĄDZANIA PROCESEM EDUKACJI
W GMINACH OBWARZANKOWYCH

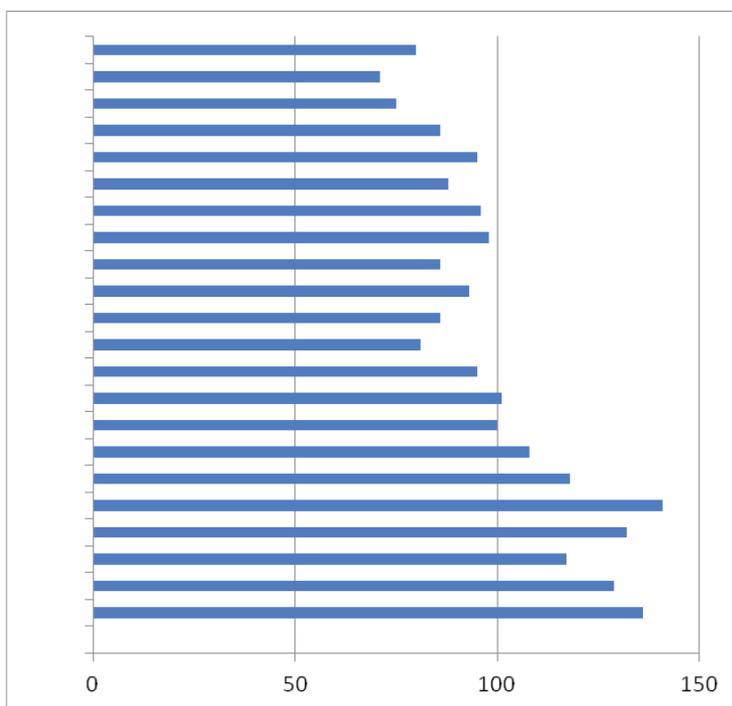
Tabela 5. Liczba szkół, oddziałów i uczniów w gminie Zgorzelec w latach 1995–2018

Rok szkolny	Szkoly podstawowe				Gimnazjum			Łącznie		
	Liczba szkół	Liczba uczniów	Liczba oddziałów	Średnio w oddziale	Liczba uczniów	Liczba oddziałów	Średnio w oddziale	Liczba uczniów	Liczba oddziałów	Średnio w gminie
1995/96	8	934	61	15,31				934	61	15,31
1996/97	8	897	57	15,74				897	57	15,74
1997/98	8	869	56	15,52				869	56	15,52
1998/99	8	819	52	15,75				819	52	15,75
1999/00	7	785	45	17,44	74	3	24,67	859	48	17,90
2000/01	5	512	32	16,00	141	6	23,50	653	38	17,18
2001/02	4	520	26	20,00	219	9	24,33	739	35	21,11
2002/03	4	521	25	20,84	251	9	27,89	772	34	22,71
2003/04	4	510	25	20,40	269	9	29,89	779	34	22,91
2004/05	4	509	25	20,36	277	9	30,78	786	34	23,12
2005/06	4	524	25	20,96	251	9	27,89	775	34	22,79
2006/07	4	431	25	17,24	234	9	26,00	665	34	19,56
2007/08	4	397	25	15,88	204	10	20,40	601	35	17,17
2008/09	4	403	25	16,12	171	9	19,00	574	34	16,88
2009/10	4	389	25	15,56	164	9	18,22	553	34	16,26
2010/11	4	370	24	15,42	171	9	19,00	541	33	16,39
2012/13	4	353	24	14,71	170	9	18,89	523	33	15,85
2013/14	4	352	24	14,67	174	9	19,33	526	33	15,94
2014/15	4	342	24	14,25	148	8	18,50	490	32	15,31
2015/16	4	352	24	14,67	129	8	16,13	481	32	15,03
2016/17	4	378	24	15,75	128	8	16,00	506	32	15,81
2017/18	5	401	26	15,42	98	5	19,60	499	31	16,10
2018/19	5	464	30	15,47	47	2	23,50	511	32	15,97

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z archiwum gminy Zgorzelec.

	– szkoły podstawowe ośmioklasowe
	– szkoły podstawowe i gimnazjum
	– szkoły podstawowe i wygasające gimnazjum

W analizowanym okresie w gminie Zgorzelec liczba urodzeń dzieci przedstawiała się następująco:



Ilustracja 21. Liczba urodzeń w gminie Zgorzelec

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z archiwum gminy Zgorzelec.

W programie bardzo istotną częścią działalności było uruchomienie szkolnego pakietu ofert skierowanych do uczniów obejmującego:

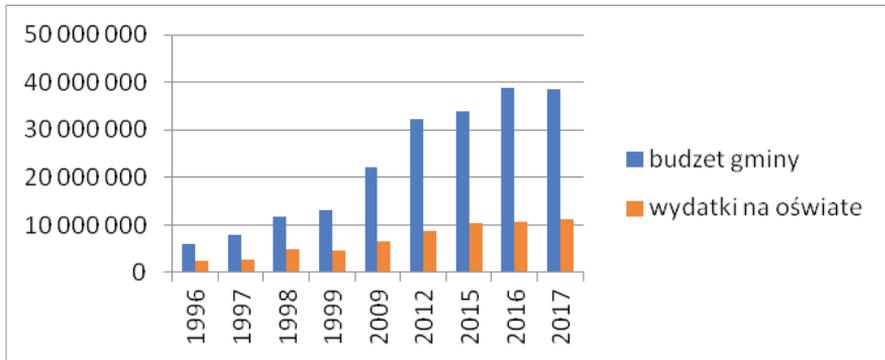
- dożywianie dzieci;
- utworzenie systemu stypendiów;
- pomoc przy zakupie podręczników;
- ofertę wypoczynku letniego wyjazdowego i w miejscu zamieszkania;
- system motywowania najlepszych „ambasadorów” gminy;
- szeroką ofertę zajęć sportowych;
- darmowe, cotygodniowe wyjazdy uczniów wszystkich szkół na basen kryty z nauką pływania;
- nieodpłatne udostępnianie uczniom transportu na krajowe wycieczki turystyczne;
- uruchomienie zajęć pozalekcyjnych, średnio po dwie godziny na oddział wraz z dodatkowymi odwozami dzieci do domu;
- darmowe, cotygodniowe (w okresie jesienno-zimowym) wyjazdy uczniów wszystkich szkół na lodowisko kryte z nauką jazdy na łyżwach;
- uruchomienie świetlic szkolnych funkcjonujących od godz. 7³⁰ do 17⁰⁰;

- darmowe dowozy i odwozy uczniów;
- uruchomienie pracowni komputerowych we wszystkich szkołach;
- wdrożenie w gimnazjum programu komputer (laptopy) dla każdego ucznia;
- uruchomienie pracowni 3D.

Ważnym elementem uzupełniającym działania z zakresu edukacji, wychowania i opieki była i jest szeroka oferta zajęć sportowych realizowana przez Szkolny Związek Sportowy, Uczniowski Klub Sportowy z sekcjami zapaśniczymi i hokejową, LZS oraz Centrum Rekreacyjno-Turystycznego. Gmina zrealizowała także szereg inwestycji: wybudowano dwie nowe sale gimnastyczne i zmodernizowano jedną. Powstało dziesięć boisk wielofunkcyjnych ze sztuczną nawierzchnią, rozbudowano szkołę w Osieku Łużyckim i Jerzmankach, przebudowano placówki w Łagowie, Żarskiej Wsi i Trójcy. We wszystkich szkołach uruchomiono pracownie komputerowe. Obecnie w szkołach jeden komputer przeliczeniowy przypada na dwóch uczniów. W gimnazjum zrealizowano program „Komputer dla każdego ucznia” poprzez uruchomienie mobilnych pracowni komputerowych zawierających laptopy dla uczniów. Uruchomiono, jedną z pierwszych w Polsce, pracownię komputerową 3D, wyposażoną w filmy edukacyjne obejmujące naukę wszystkich przedmiotów obowiązkowych. Pracownia dysponuje także drukarką 3D oraz specjalnie sprowadzonymi ze Szwecji stolikami i krzesłkami dla uczniów.

Gmina wiejska Zgorzelec jest typową jednostką wokółmiejską. W związku z tym część uczniów przechodzi do szkół w Zgorzelcu, gdzie pracują rodzice, mieszkają dziadkowie. Mimo iż oferta socjalna, baza szkolna, w placówkach gminnych jest bardziej atrakcyjna, to proces ten jest widoczny od wielu lat. Jest to m.in. przyczyną niskiej średniej liczby uczniów w oddziałach szkolnych.

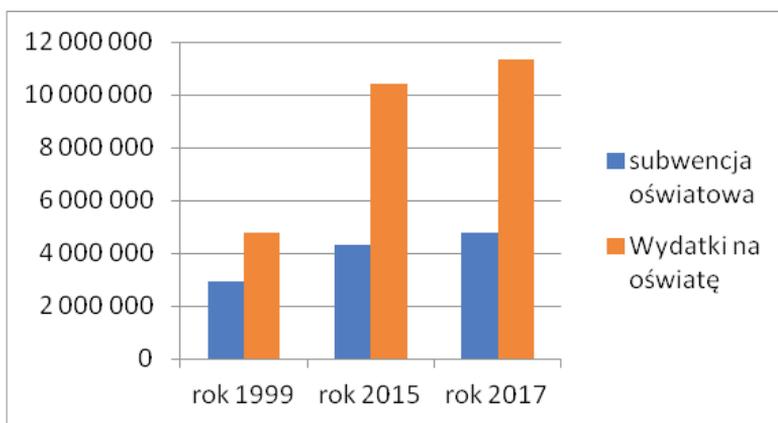
W świetle reform edukacji szkoła ma być środowiskiem, w którym dążenie do wszechstronnego rozwoju ucznia stanowi podstawę całej działalności edukacyjnej nauczycieli. Wynika to m.in. z zapisów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencji praw dziecka, ustawy o systemie oświaty, prawa oświatowego, a także z założeń zawartych w podstawach programowych. Nauczanie, kształcenie umiejętności i wychowanie są wymiarami pracy każdego nauczyciela, a zadania z nich wynikające powinny się wzajemnie uzupełniać i równoważyć. Wszystkie działania muszą prowadzić do wychowania człowieka żyjącego zgodnie ze świadomie ukształtowanym systemem wartości, pamiętając o zaspokojeniu potrzeb dziecka, związanych z jego ochroną przed zagrożeniami. Za stworzenie takich warunków odpowiada rząd i organy prowadzące szkoły. Zrealizować to może dobrze przygotowana kadra pedagogiczna. Gmina systematycznie wspiera dokształcanie nauczycieli, a w przypadkach braku kadry do nauki poszczególnych przedmiotów zachęca nauczycieli poprzez zwiększanie dodatków wiejskich. Gmina Zgorzelec w omawianym okresie zwiększyła środki na oświatę praktycznie pięciokrotnie, choć liczba dzieci zmniejszyła się o 47%.



Ilustracja 22. Zestawienie wydatków na oświacie i budżetu gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z archiwum gminy Zgorzelec.

Należy także podkreślić, że pozwoliła na to w badanym okresie budżet gminy, który wzrósł praktycznie ośmiokrotnie i jest to czynnik pozwalający na inwestowanie w edukację i zdecydowaną poprawę warunków nauki, wychowania i opieki. Warto jednak zauważyć, że takie zmiany dochodów i wydatków mogły uspić czujność liderów lokalnych, choć pozwalały z pewnością na realizację zawartych w programach rozwoju oświaty, kosztownych działań. Takie dane nasuwają szereg pytań. Jak w dużym stopniu funkcjonowanie oświaty w gminie obciąża budżet lokalny? Jakie czynniki wpływają na systematyczny wzrost kosztów utrzymania oświaty i czy idzie w parze z nimi wsparcie państwa? Należy zatem zastanowić się, czy system finansowania oświaty i zarządzania nią w gminie jest prawidłowy i czy powinien być utrzymywany w dalszej perspektywie czasowej.



Ilustracja 23. Wydatki na oświacie w stosunku do subwencji oświatowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z archiwum gminy Zgorzelec.

Badając relacje między wydatkami gminy a wsparciem państwa realizowanym w formie subwencji oświatowej, należy stwierdzić, że w znacznym stopniu zmniejsza się udział państwa w kosztach utrzymania oświaty na dobrym poziomie w gminie wiejskiej Zgorzelec. Tylko w latach 1999–2017 procent środków przekazanych w subwencji oświatowej w stosunku do kosztów poniesionych na oświatę przez gminę zmniejszył się z 61,67% do 42,89%. I choć nie jest to przedmiotem badań, to jednak w kolejnych rozważaniach, bardziej w zakresie ekonomicznym, należałoby relacje wydatków do subwencji oświatowej rozpatrzyć analitycznie. Z pewnością ponoszenie tak wysokich kosztów funkcjonowania oświaty związane jest w dużym stopniu z szeroką ofertą edukacyjno-opiekuńczą. Mają na to m.in. wpływ godziny funkcjonowania świetlic szkolnych, dodatkowe odwozy dzieci z zajęć pozalekcyjnych, jak i liczba tych zajęć, organizacja bezpłatnych systematycznych wyjazdów na basen, lodowisko, kolonie, wycieczki krajowe i systematycznie unowocześniana baza szkolna.

Gmina Zgorzelec według badań przystąpiła do zarządzania w sposób analityczny i oparty na systematycznie zdobywanej wiedzy. To typowa organizacja ucząca się i uważająca, że uczenie się jest procesem refleksyjnym, w którym uczestniczą członkowie wszystkich jej szczebli i który obejmuje zebranie informacji z otoczenia zewnętrznego i z wewnątrz organizacji. Informacje te są filtrowane w zbiorowym procesie nadawania znaczeń, a jego rezultatem są powszechnie podzielane informacje, które mogą być wykorzystane w inicjowaniu działań prowadzących do trwałych zmian w zachowaniu organizacji i stosowanych w praktyce teorii⁹.

Bezsprzecznie informacje zbierane podczas procesu uczenia się są wiedzą, na którą składają się: oceny, opinie, analizy i interpretacje faktów, obserwacje podobnych organizacji i wszelkiego rodzaju skojarzenia. I choć w pierwszych latach przyjęcia odpowiedzialności przez samorządy gminne za kształcenie na szczeblu podstawowym wiedzy takowej nie było, to dzisiaj jest ona zgromadzona w gminnych archiwach, w szeroko rozumianych bazach danych, jak i w programach rozwoju oświaty, strategiach oraz zbiorach dobrych praktyk, opracowaniach i interpretacjach.

Jeżeli przyjmiemy, że informacje to strumień danych, którym nadajemy określone znaczenie ze względu na określone cele, to wiedza jest zasobem informacji. Jest to jednak zasób zorganizowany w szczególny sposób, odpowiada on zamierzeniom swoich twórców i użytkowników¹⁰.

Wiedza jest niewątpliwie wytworem społecznym, powstaje i jest rozpowszechniana w procesie społecznym. Zatem wiedza jest więc zarówno punktem wyjścia

⁹ A.K. Koźmiński, *Zarządzanie w warunkach niepewności. Podręcznik dla zaawansowanych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 111.

¹⁰ Ibidem, s. 94; W.H. Starbuck, *Organizational Information and Knowledge*, International Encyclopedia of Business and Management, t. 4, Routledge, London-New York 1996, s. 3924.

procesu uczenia się (jako „filar” informacji), jak i jego rezultatem (w postaci nowych elementów „pamięci organizacyjnej”). Rezultatem tym jest z reguły zmiana i innowacja¹¹.

O potencjale poszczególnych jednostek terytorialnych decyduje szereg czynników. Z jednej strony są to tzw. czynniki endogeniczne, tj. kapitał ludzki, kapitał społeczny, potencjał i struktura gospodarki, zasoby środowiska przyrodniczego, zagospodarowanie infrastrukturalne, jakość i poziom życia mieszkańców, instytucje i organizacje lokalne. Z drugiej strony żadna jednostka terytorialna nie funkcjonuje w oderwaniu od świata zewnętrznego, stąd obok czynników endogenicznych (wewnętrznych) o rozwoju decyduje także szereg czynników egzogenicznych, społeczno-kulturowych, ekonomicznych i instytucjonalnych¹².

Przy rozważaniach o kapitale społecznym nie sposób nie zauważyć, że szczególnie w społecznościach wiejskich bardzo ważną rolę odgrywają liderzy lokalni. Liderzy w samorządach terytorialnych, w środowiskach wiejskich to często wójtowie, burmistrzowie, weryfikowani systematycznie w wyborach samorządowych. O tym, czy osoby takie są liderami akceptowanymi w środowisku, w pierwszej kolejności decydują wyniki weryfikacji, czyli wyniki odbywających się co cztery lata wyborów bezpośrednich. W gminie Zgorzelec od momentu powstania samorządu funkcję wójta przez 24 lata sprawował Kazimierz Janik, a od 2014 r. Piotr Machaj, który z samorządem gminnym związany jest od samego początku, tzn. od 1990 r. pełniąc funkcję radnego, członka zarządu i wiceprzewodniczącego Rady Gminy. Obydwaj liderzy charakteryzują się dużą aktywnością, której towarzyszy akceptacja ze strony otoczenia społecznego. Postrzegani są jako osoby godne zaufania, darzone szacunkiem i inicjujące działania odpowiadające potrzebom społeczności lokalnej. Tacy liderzy muszą być liderami transformacyjnymi.

Przywódstwo transformacyjne potrzebne do wprowadzania zasadniczych zmian wymaga pięciu wyjątkowych umiejętności: 1) przewidywania, na czym ma polegać przyszła zmiana, 2) artykułowania wizji nowego sposobu prowadzenia biznesu; 3) zapewnienia zgodności wartości między starymi a nowymi praktykami funkcjonowania organizacji; 4) upełnomocnienia; 5) rozumienia siebie¹³.

¹¹ A.K. Koźmiński, *Zarządzanie w warunkach niepewności...*, op. cit., s. 98.

¹² J. Chodakowska-Miszczuk, J. Biegańska, E. Grzelak-Kostulska, *Rola lidera lokalnego...*, op. cit., s. 42.

¹³ A.K. Koźmiński, *Zarządzanie w warunkach niepewności, podręcznik dla zaawansowanych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 98; D.P. Cushman, S.S. King, *Communication Best Practices at Dell, General Electric, Microsoft and Monsanto*, State University of New York Press, Albany, N.Y. 2003, s. 40.

Wyniki osiągnięte w wielokrotnych procesach weryfikacji świadczą o tym, że obydwaj liderzy wypracowali markę lidera samorządowego. I nie chodzi tu tylko o markę osobistą, ale o szeroko pojęty wizerunek. Jest oczywiste, że nie wiąże się on wyłącznie z powszechną rozpoznawalnością w środowisku gminy Zgorzelec. I choć marki poszczególnych wójtów różnią się, to jednak zbudowane zostały na solidnych fundamentach, takich jak wiarygodność, spójność działania, przewidywalność i dobre przygotowanie merytoryczne. W bardzo dużym uproszczeniu marką osobistą jest to, co o nas mówią inni, gdy nie ma nas w pokoju. Takich pozytywnych słów – podczas prowadzonych badań – o wójtach gminy Zgorzelec słyszeliśmy bardzo dużo.

Należy zawsze dbać o markę lidera samorządowego, jak powiedział jeden z największych współczesnych inwestorów i jeden z najbogatszych ludzi świata, E. Warren: „zbudowanie reputacji zajmuje 20 lat, jej zrujnowanie 5 minut. Jeśli się o tym pomyśli, zaczyna się postępować inaczej”.

Prezydent, burmistrz czy radny musi jako marka budzić konkretne skojarzenie, odpowiadać na pytania, a także zaspokajać konkretne oczekiwania i potrzeby. Zatem marka osobista to m.in. zbiór takich wartości, które odróżniają nas od innych – oczywiście w miarę posiadanych umiejętności, obserwacji środowiska, zdolności przekazywania potrzeby działania. Można spróbować wykreować potrzeby zmian w swojej grupie docelowej i zaproponować siebie jako najlepszy sposób ich rozwiązania¹⁴.

Takie działania miały miejsce w gminie Zgorzelec podczas wdrażania koncepcji zmian sieci szkół podstawowych. W omawianym okresie trzykrotnie gmina podejmowała ciężar zmiany sieci szkół. Działanie pierwsze obejmowało potrzebę zmniejszenia ilości placówek oświatowych w związku z niezadowalającą bazą, jaką gmina przejęła w spadku od Dolnośląskiego Kuratora Oświaty w dniu 1 stycznia 1996 r. i małą liczbą uczniów. Jak twierdził ówczesny wójt gminy K. Janik: „My nie mamy za dużo szkół, mamy tylko za mało dzieci”. Działanie drugie związane było z potrzebą wdrożenia reformy ustroju szkolnego, obejmującej powstanie sześciolletnich szkół podstawowych i trzyletnich gimnazjów, dla których organem prowadzącym była gmina Zgorzelec. Działanie trzecie obejmowało kolejną reformę ustroju i powrót do szkół ośmioklasowych wraz z likwidacją gimnazjów.

Każda zmiana ustroju i sieci szkół związana była z lokalnymi emocjami, nadziejami i działaniami obejmującymi „walkę” o swoją szkołę, ale także z dokładnymi analizami warunków nauki, oczekiwaniami społecznymi; i dostosowaniem lokalnej sieci do realizacji określonych ustawami zadań. Dzisiaj gmina nie odpowiada tylko za szkolnictwo podstawowe i wygaszające gimnazja, odpowiada także za zabezpieczenie miejsca dla wszystkich dzieci w ramach wychowania

¹⁴ R. Stępowski, *Marka lidera samorządowego*, „Marketing w Urzędzie”, nr 6, 12.2017-01.2018, s. 31-34.

przedszkolnego, powinna stworzyć warunki opieki nad dziećmi w wieku 1-3 lat. W aspekcie tym oczekiwania społeczne są także coraz większe, a obowiązujące przepisy i regulacja stawiają coraz wyższe poprzeczki i co za tym idzie, coraz wyższe koszty.

Ustawowym zadaniem samorządu terytorialnego jest prowadzenie polityki rozwoju, mającej na celu tworzenie warunków dla poprawy jakości życia lokalnej społeczności. Nawiązuje to do idei rozwoju zrównoważonego, które w szerokim rozumieniu oznacza strategię poprawy jakości życia. Szczególna rola w jej realizacji przypada samorządom gminnym, które posiadają uprawnienia decyzyjne i są wyposażone w odpowiednie instrumenty. W kształtowaniu długofalowej polityki rozwoju na szczeblu lokalnym kluczowe znaczenie mają narzędzia planistyczne, a wśród nich strategia rozwoju.

Uwzględniając powyższe oraz analizując realizację przyjętych w gminie Zgorzelec koncepcji funkcjonowania oświaty do 2003 r., Programu rozwoju oświaty na lata 1999–2010, oraz Strategii Gminy na lata 2010–2020, można spokojnie stwierdzić, że przyjęte założenia dotyczące rozwoju oświaty zostały zrealizowane. Gmina Zgorzelec poszła jeszcze dalej – zbudowała nowoczesną bazę i rozszerzyła ofertę edukacyjną, jakiej nie posiada wiele publicznych szkół miejskich. Uruchomienie w szkołach mobilnych pracowni komputerowych, pracowni komputerowej 3D, cotygodniowych wyjazdów na basen i lodowiska, zabezpieczenie darmowego transportu na wycieczki krajowe, szeroka oferta zajęć pozalekcyjnych i nowoczesne gabinety szkolne to atuty szkół gminy Zgorzelec. Wszystkie działania wpływają na świadomie ukierunkowany rozwój lokalny i organizowany proces zmian społecznych. Nadrzędnym celem każdego rozwoju lokalnego musi być wysoka jakość życia. Okazuje się, że istniejące w gminie Zgorzelec programy, koncepcje i strategie w zakresie oświaty były i są realizowane bardzo konsekwentnie. Zatem władze gminne dobrze zrozumiały podstawy tworzenia polityki rozwoju. Podejmowane działania w efekcie końcowym mają znaczący wpływ na jakość życia mieszkańców.

W procesie zarządzania, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania oświatą, czyli współdecydowania o kierunkach rozwoju, sieci szkół i inwestycjach strategicznych, ważny jest udział społeczności lokalnej. Przyjęte kierunki działania winny być zatem procesem społecznym, co oznacza, że powinny być opracowywane przy udziale społeczności lokalnej. Trudno jest w wielu przypadkach przekonać liderów społecznych do docenienia znaczenia strategii w procesie zarządzania i jednocześnie uświadomienia, że w obecnych warunkach zarządzanie wymaga ściśle określonych kompetencji, wiedzy i umiejętności. Umiejętności te obejmują m.in. zdolność łączenia różnych obszarów i poziomów aktywności społeczności lokalnej. Bardzo duże znaczenie mają takie czynniki, jak: odpowiednie przywództwo, marka liderów lokalnych, posiadanie charyzmy i umiejętność

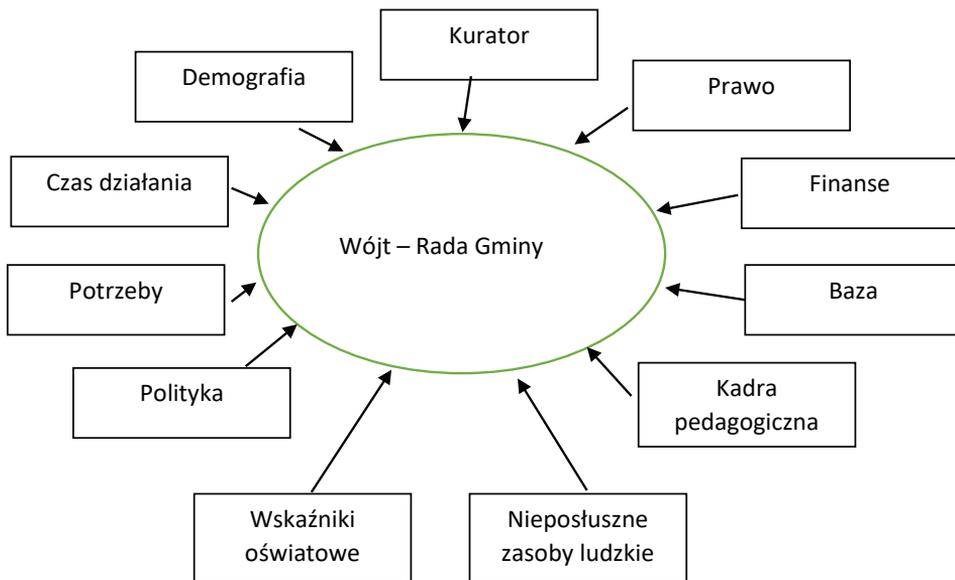
rozmowy, przebywanie wśród społeczności lokalnych w różnych okolicznościach, rozumienie procesów kulturowych i społeczno-gospodarczych.

Niewątpliwie w gminie Zgorzelec jednym z najtrudniejszych momentów w zarządzaniu oświatą były procesy dotyczące zmiany sieci szkół. Procesy likwidacji szkół były bardzo zróżnicowane. Najłagodniej przebiegały w miejscowości Kunów, gdzie szkoła znajdowała się w dwóch budynkach, a warunki nauki były krytyczne. Całkiem inaczej wyglądały procesy likwidacji w pozostałych szkołach. Jędrzychowice były szkołą ośmioklasową, gdzie uczęszczały głównie dzieci z Jędrzychowic. O potrzebie likwidacji szkoły zdecydowała głównie demografia. Wskazano na dwa roczniki, w których nie było w miejscowości żadnych urodzeń i dwa kolejne lata, gdzie odnotowano po dwa urodzenia. Nie bez znaczenia były również działania władzy, która doprowadziła do zatrudnienia, w innych placówkach oświatowych, wszystkich nauczycieli. Obecnie w budynku funkcjonuje jedno z najładniejszych w regionie, Polsko-Niemieckie Przedszkole Publiczne. Kolejna szkoła podstawowa, jedna z najnowocześniejszych, zlokalizowana w Jerzmannach, wyznaczona została jako przyszłe gimnazjum obejmujące nauką gimnazjalną wszystkie dzieci z gminy. I choć proces przeprowadzono spokojnie w formie przekształcenia, to przed ostateczną decyzją o lokalizacji gimnazjum odbywały się spotkania z gronem pedagogicznym, które wyrażało zaniepokojenie i obawy przed nieznaną przyszłością. W tym przypadku gmina także zabezpieczyła pracę, głównie nauczycielom nauczania początkowego, w innych placówkach oświatowych.

Równie trudnym procesem była likwidacja szkół, ze szczególnym uwzględnieniem szkoły w Sławnikowicach. W rozmowach przeprowadzanych z kadrami pedagogicznymi, wójtami, radnymi ujawniono szereg drastycznych faktów, które przy źle prowadzonych rozmowach mogły doprowadzić do tragedii. To klasyczny przypadek nieposłusznych zasobów ludzkich. Ocena zasobów ludzkich nie obejmuje liczebności grupy, jej struktury. Obejmuje ocenę emocjonalnych zachowań, poziom etyczny i zdolność do współpracy. Podczas prowadzenia prac badawczych spotkaliśmy się z przedstawicielami społeczności Sławnikowic, którzy uczestniczyli wówczas w protestach. Wszyscy jednoznacznie stwierdzili, że dzisiaj uważają decyzję za uzasadnioną i prawidłową. Podkreślali też, że jednak wiosną 2000 r. byli zdesperowani i działali bardzo emocjonalnie. Strażacy z OSP potwierdzili, że na zebrania chodzili z toporkami strażackimi schowanymi pod kurtkami i że tylko spokojne zachowanie władzy sprawiło, iż nie doszło do tragedii. W końcowym efekcie likwidację szkoły przesunięto o rok. W budynku pozostała biblioteka i zorganizowano świetlicę środowiskową. Działania te pozwoliły zdobyć władzy samorządowej niezastąpiony zasób wiedzy o mieszkańcach, ich priorytetach, a głównie o technikach postępowania w sprawach społecznych.

4. Analiza procesu zarządzania oświatą w gminie Zgorzelec

Podejmując się badania działań oraz poszukiwania metod i technik stosowanych w zarządzaniu gminną oświatą, organizacją o charakterze publicznym, dążyliśmy do poszukiwania tych czynników, które miały znaczny wpływ na podejmowanie decyzji strategicznych w zakresie struktury i realizacji przyjętych celów.



Ilustracja 24. Czynniki wpływające na decyzje w zakresie zarządzania oświatą w gminie Zgorzelec
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z archiwum gminy Zgorzelec.

Każda gmina realizuje swój cel podstawowy, jakim jest rozwój. Dokonuje się on w sferze przeobrażeń jakościowych i ilościowych. Zarządzanie jednostką samorządową musi zapewnić gospodarność, skuteczność i efektywność. Należy również uwzględnić zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne, potrzeby społeczne i w efekcie oferować poprawę jakości świadczonych usług.

Wieloletnia praktyczna obserwacja polskich gmin i sposób podejścia ich władz do rozwiązywania problemów rozwojowych stanowiła podstawę do wyodrębnienia – przez autorów – kilku stosowanych metod (sposobów) zarządzania. Metody te zostały uszeregowane od najmniej do najbardziej pożądanym, jeśli chodzi o skuteczne i efektywne kształtowanie procesów rozwojowych w gminie. Należą do nich:

Metoda 1. – „Działanie od budżetu do budżetu”;

Metoda 2. – „Działanie kadencyjne”;

Metoda 3. – „Działanie życzeniowe”;

Metoda 4. – „Działanie strategiczne”;

Metoda 5. – „Działanie strategiczno-marketingowe”¹⁵.

Zarządzanie strategiczne i marketing terytorialny mają wiele elementów wspólnych, elementy wyróżniające się zaś uzupełniają się wzajemnie. Ich połączenie przyczynia się do powstania efektu synergii, co w konsekwencji wpływa na zwiększenie oddziaływania tegoż zarządzania na skalę i dynamikę procesów rozwojowych. Elementami wspólnymi obu ujęć są: cele działania, pojęcie gminy jako podmiotu sterującego procesami rozwoju lokalnego, długookresowa perspektywa działania, etapy zarządzania (planowanie, wdrażanie i kontrola realizacji). Z kolei elementami je różniącymi są obszary działania i stosowane instrumenty.

Strategiczno-marketingowe podejście do zarządzania rozwojem gminy jest to celowe, zintegrowane i długookresowe działanie na rzecz wzrostu atrakcyjności lokalizacyjnej (inwestycyjnej) i konkurencyjności oraz jak najlepszego wizerunku gminy przy wykorzystaniu endogenicznych czynników rozwoju (zasobów i walorów gminy) i czynników egzogenicznych (tkwiących w otoczeniu gminy) zgodnie z oczekiwaniami i potrzebami społeczności lokalnej oraz zasadami: racjonalnego gospodarowania, rozwoju zrównoważonego i partycypacji społecznej.

Strategiczno-marketingowe zarządzanie rozwojem gminy można także zdefiniować jako: zdolność (umiejętność) skutecznego i efektywnego rozwiązywania problemów poprzez formułowanie, a następnie realizowanie ustaleń strategii rozwoju oraz innych studiów, programów i planów działania danej gminy.

Na ogólną zdolność do rozwiązywania problemów składa się szereg umiejętności cząstkowych, a mianowicie zdolności do:

- a) identyfikowania problemów;
- b) wariantowania sposobów rozwiązywania problemów i wyboru rozwiązania optymalnego;
- c) wytyczania realnych celów rozwoju i formułowania przedsięwzięć realizacyjnych oraz wyboru priorytetów rozwojowych;
- d) absorpcji wiedzy i innowacji;
- e) racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi;

¹⁵ M. Ziółkowski, *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXVII, zeszyt 1 – 2015.

- f) współdziałania na zasadach partnerstwa ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami;
- g) działania w warunkach nieprzewidywalności zdarzeń i procesów w otoczeniu;
- h) działania w warunkach ryzyka i niepewności;
- i) pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych;
- j) konkurencji z innymi gminami;
- k) kreowania pozytywnego wizerunku gminy¹⁶.

Zarządzanie oświatą w gminie Zgorzelec to ciągłe działanie, które obejmuje procesy informacyjno-decyzyjne, to swego rodzaju sposób podejścia do szans i wyzwań stojących przed gminą i placówkami oświatowymi. Stosowane w działaniach gminy funkcje zarządzania, takie jak: planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrola są stałym elementem zarządzania zarówno na poziomie gminy, jak i jednostek organizacyjnych. Wymusza to po części obowiązujący w oświacie system nakazujący opracowanie arkuszy organizacyjnych szkoły opiniowanych przez kuratoria oświaty i zatwierdzanych przez organ prowadzący. Należy zaznaczyć, że zauważalny jest również wpływ na końcowy kształt organizacji, otoczenia i oddziaływania głównych czynników własnego potencjału (rodzice, radni, dyrektorzy, związki zawodowe, liderzy środowiskowi i merytoryczni pracownicy Urzędu Gminy). Wskazane powyżej powtarzalne działania w gminie w sposób systematyczny dostarczają wiedzy niezbędnej do prawidłowego zarządzania procesem edukacji w gminie Zgorzelec.

W wyniku prowadzonych badań można stwierdzić, że gmina Zgorzelec realizuje strategiczno-marketingowy model zarządzania oświatą. Świadczy o tym wiele działań, które cyklicznie powtarzały się w gminie przy podejmowaniu decyzji i wdrażaniu nowych rozwiązań. Poniższe zestawienie działań gminy w skali minionych 22 lat zostało uszeregowane zgodnie z umiejętnościami cząstkowymi określającymi zdolność do rozwiązywania problemów.

¹⁶ Ibidem.

DETERMINANTY ZARZĄDZANIA PROCESEM EDUKACJI
W GMINACH OBWARZANKOWYCH

Tabela 6. Działania gminy Zgorzelec uszeregowane zgodnie z umiejętnościami cząstkowymi

Umiejętności cząstkowe	Działania gminy, istotne czynniki	Zespół realizujący
Identyfikowanie problemów	<ul style="list-style-type: none"> - systematyczna analizy demografii; - wskaźniki organizacyjne (liczba dzieci w oddziale, liczba uczniów przypadających na nauczycielski etat przeliczeniowy, liczba oddziałów, średnia wielkość szkół); - wskaźniki ekonomiczne (wydatki na oświatę w budżecie, subwencja oświatowa, koszt utrzymania jednego ucznia i jednego oddziału, udział wydatków osobowych w bieżących wydatkach oświatowych, koszty rozszerzenia oferty edukacyjnej, analiza wydatków w stosunku do subwencji, wprowadzenia limitu godzin na oddział); - śledzenie trendów wskaźników porównywalnych; - systematyczne analiza obowiązujących aktów prawa 	<p>Wydział Oświaty Wydział Oświaty na bazie SIO i opracowań własnych</p> <p>Wydział Oświaty we współpracy z Wydziałem Finansowym</p> <p>Wydział Finansowy, wszyscy</p>
Wariantowanie sposobów rozwiązywania problemów i wyboru rozwiązania optymalnego	<ul style="list-style-type: none"> - praca z liderami środowiskowymi; - analiza potrzeb; - diagnoza problemu; - określenie osób zaangażowanych w rozwiązanie problemu; - zespołowe opracowanie wariantów nowych sieci szkół; - ustalenie kryteriów oceny wariantów; - optymalna koncepcja zmiany, np. lokalizacji szkół i oddziałów przedszkolnych 	<p>wójt i zastępca wójta</p> <p>zastępca wójta, Wydział</p> <p>zastępca wójta, Wydział</p> <p>wójt, zastępca wójta, Wydział</p> <p>zastępca, Rada Dyrektorów, związki, Wydział, radni</p> <p>Komisja Oświaty, wójt, zastępca wójta</p> <p>zespół liderów, radni</p>

Wytyczanie realnych celów rozwoju i formułowania przedsięwzięć realizacyjnych oraz wyboru priorytetów rozwojowych	Przyjęcie koncepcji zarządzania oświatą na lata 1997–2003; Przyjęcie Programu rozwoju oświaty na lata 2003–2010; Przyjęcie Strategii Gminy na lata 2010–2020; Podejmowanie uchwał w sprawie sieci szkół i przedszkoli	Rada Gminy Rada Gminy Rada Gminy Rada Gminy
Absorpcja wiedzy i innowacji	<ul style="list-style-type: none"> - organizacja systematycznych spotkań z kierownictwem urzędu; - systematyczne zapoznawanie się ze wskaźnikami i analizami; - udział w konferencjach i debatach ogólnokrajowych i regionalnych; - prenumerata fachowej literatury; - wyszukiwanie nowoczesnych rozwiązań, wdrażanych metod i technik zarządzania; - analiza obowiązującego stanu prawnego; - stały kontakt ze społecznością gminy; - stała współpraca ze środowiskami działającymi na rzecz gminnej oświaty; - zbieranie opinii i wniosków od społeczności lokalnej; - zdecydowane działanie przy wdrażaniu innowacji 	wójt Wydział Oświaty, zastępca wójta kierownictwo gminy, kierownictwo placówek Wydział Ogólny, dyrektorzy wszyscy sekretarz gminy, Wydział kierownictwo kierownictwo, Wydział kierownictwo, dyrektorzy, jednostki pomocnicze i org. kierownictwo, dyrektorzy
Racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi	<ul style="list-style-type: none"> - bieżące określanie finansowych możliwości gminy; - powiązanie finansów z oczekiwaniami społecznymi; - analiza bieżących kosztów specyficznych zajęć realizowanych na zlecenie organu prowadzącego; - analiza ilości i przyczyn korzystania nauczycieli z urlopów zdrowotnych; 	skarbnik gminy kierownictwo, Komisja Rady ds. Budżetu Wyzd. Oświaty, dyrektorzy dyrektorzy

DETERMINANTY ZARZĄDZANIA PROCESEM EDUKACJI
W GMINACH OBWARZANKOWYCH

	<ul style="list-style-type: none"> - systemowe podejście do nauczania indywidualnego; - dokładna analiza przyczyn i powodów stosowania zniżki godzin (pensum); - unikanie stanów nieczynnego nauczycieli; - stała polityka w zakresie wysokości dodatków motywacyjnych dla kadry pedagogicznej; - rozsądne gospodarowanie wysokością dodatków wiejskich 	<p>Wydział, dyrektorzy</p> <p>Wydział Oświaty dyrektorzy, Wydział</p> <p>wójt, Rada Gminy, związki zawodowe</p> <p>wójt, Rada Gminy, związki zawodowe</p>
<p>Współdziałanie na zasadach partnerstwa ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami</p>	<ul style="list-style-type: none"> - konsultowanie działań z radą dyrektorów placówek oświatowych; - stały kontakt z radami pedagogicznymi; - bieżący kontakt z radami rodziców; - uczestnictwo w wybranych zebraniach z rodzicami; - bieżąca współpraca i konsultacje ze związkami zawodowymi; - bieżące informowanie o stanie realizacji zadań oświatowych Komisji ds. Oświaty Rady Gminy Zgorzelec; - Informowanie minimum raz w roku Rady Gminy o realizacji zadań oświatowych, wskaźnikach edukacyjnych i problemach opiekuńczo-wychowawczych zaobserwowanych w placówkach oświatowych 	<p>zastępca wójta, Wydział</p> <p>zastępca wójta, Wydział</p> <p>dyrektorzy</p> <p>kierownictwo, dyrektorzy</p> <p>zastępca wójta, Wydział</p> <p>wójt poprzez Wydział Oświaty</p> <p>wójt poprzez Wydział Oświaty</p>
<p>Działanie w warunkach nieprzewidywalności zdarzeń i procesów w otoczeniu</p>	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie stale i sprawnie funkcjonujących grup kryzysowych w gminie; - stworzenie trwałego systemu łączności z kierownictwem jednostek organizacyjnych; - zabezpieczenie umowami włączenia służb zewnętrznych do działań w sytuacjach wyjątkowych; - ćwiczenie zachowań grup w przypadkach zagrożenia bezpieczeństwa; - zabezpieczenie środków gwarantujących stałą sprawność organizacyjną służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo mieszkańców 	<p>wójt, pełnomocnik ds. kryzysowych</p> <p>sztab kryzysowy</p> <p>wójt, sztab ds. kryzysowych</p> <p>sztab kryzysowy, wójt, dyrektorzy</p> <p>wójt, Rada Gminy</p>

<p>Działanie w warunkach ryzyka i niepewności</p>	<ul style="list-style-type: none"> - prowadzenie rozpoznania warunków działania z określeniem poziomu ryzyka; - rzeczowe przygotowanie do spotkań z mieszkańcami z wykorzystaniem zdobytych techniki (nagrywanie kamerą i fotografowanie spotkań); - prezentacje materiałów ze szczególnym wskazywaniem danych skrajnie oddalających społeczność od norm ogólnych; - pozyskiwanie wśród przedstawicieli grup lokalnych sprzymierzeńców; - uczestniczenie w spotkaniach z zespołem doradców i specjalistów 	<p>wszyscy</p> <p>Wydział Oświaty, informatyk, Wydział Ogólny</p> <p>Wydział Oświaty, informatyk</p> <p>wszyscy</p> <p>zastępca wójta, Wydział Oświaty, Wydział Ogólny</p>
<p>Pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych, konkurencji z innymi gminami</p>	<ul style="list-style-type: none"> - podpisanie porozumienia o transgranicznej współpracy gmina Zgorzelec – Goerlitz; - podpisanie porozumienia o transgranicznej współpracy gmina Zgorzelec – West (Czechy). <p>Gmina zrealizowała szereg projektów dofinansowanych ze środków unijnych, w których była liderem lub partnerem, należą do nich m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - projekt „Przygoda z Nysą” uważany za sztandarowy projekt Dolnego Śląska w zakresie Współpracy transgranicznej, Projekt objął budowę ścieżek i traktów rowerowych, szlaku kajakowego na Nysie Łużyckiej, budowę i uruchomienie Centrum Rekreacyjno-Turystycznego w Radomierzycach, zakup sprzętu i wyposażenia (lider); - budowa przedszkola Polsko-Niemieckiego „Krasnoludki” z czterema oddziałami i oddziału żłobkowego w Jędrzychowicach (lider); - Budowa Europejskiego Centrum Edukacyjno-Kulturalnego Zgorzelec/ Goerlitz Meetingpoint Music Messiaen w Koźlicach (partner); 	<p>wójt</p> <p>wójt</p> <p>Wydział Inwestycji, zastępca wójta</p> <p>Wydział Inwestycji, zastępca wójta</p> <p>zastępca wójta, Fundacja Centrum Wspierania Przedsiębiorczości informatyk</p> <p>Wydział Inwestycji, zastępca wójta</p> <p>Wydział Inwestycji</p>

DETERMINANTY ZARZĄDZANIA PROCESEM EDUKACJI
W GMINACH OBWARZANKOWYCH

	<ul style="list-style-type: none"> - modernizacja sali konferencyjnej z uruchomieniem systemów e-rada, e-urząd, zapewnienie internetowej transmisji sesji (lider); - budowa sal gimnastycznych, boisk, wyposażenia w pomoce naukowe; - organizacja spotkań transgranicznych; - zrealizowano łącznie projekty o wartości ponad 30 mln euro. 	
Kreowanie pozytywnego wizerunku gminy	<ul style="list-style-type: none"> - w strukturze organizacyjnej gminy funkcjonuje Wydział Oświaty, Promocji Gminy; - Gmina wydaje biuletyn „Nowiny z Gminy” prezentujący m.in. działania i wydarzenia w placówkach oświatowych; - funkcjonują wzajemne linki i odnośniki do stron gminy i jednostek oświatowych; - szkoły organizują dni otwartych szkół; - udział w rankingach ogólnopolskich i regionalnych oraz przyznanie m.in. tytułów Ogólnopolski Lider Edukacji; - opracowanie i wydawanie okolicznościowych książek (70-lecie oświaty w gminie Zgorzelec, 25-lecie samorządu gminnego) 	<p>wójt</p> <p>zastępca wójta, promocja</p> <p>promocja, informatyk</p> <p>dyrektorzy</p> <p>zastępca wójta, Wydział Oświaty</p> <p>zastępca wójta, promocja przy wsparciu pozostałych komórek</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z archiwum gminy Zgorzelec.

Podsumowanie

Studium przypadku opracowane dla gminy Zgorzelec pozwala na dokonanie uogólnień dotyczących grupy społecznej aktywnie działającej na rzecz oświaty, finansowego zaangażowania samorządu, wypracowania dobrego klimatu wśród władzy wykonawczej i stanowiącej w odniesieniu do spraw oświatowych. W gminie zdecydowanie wyróżnia się podział zadań i celowe angażowanie, przez wójtów, do systematycznej pracy na rzecz oświaty dużej liczby pracowników. Takie zarządzanie powoduje, że problemy oświaty są znane powszechnie i nie stanowią żadnej tajemnicy. Można stwierdzić, że osiągnięcia są dumą ludzi, którzy z zachwytem opowiadali nam w indywidualnych rozmowach o lodowisku, boiskach, salach gimnastycznych i ostatnim osiągnięciu – pracowni 3D. Praktycznie w urzędzie i środowiskach związanych z oświatą nie spotkaliśmy nikogo, kto nie oriento-

wałby się w tym zakresie. To bezwzględnie zasługa stworzonego zarządzania strategicznego. Wyróżnia się tu rola lidera lokalnego w rozwoju kapitału społecznego na wsi, którym jest wójt. Pełniąc taką funkcję, nie ma problemów z kontaktem ze społecznością lokalną, co stwarza możliwość lepszego rozpoznawania potrzeb i oczekiwań społeczności gminy. Wykazywanie aktywności ułatwia w tym przypadku dobrze zorganizowany sztab wyposażający wójta w szeroką i aktualną wiedzę. Taka postawa jest systematycznie akceptowana społecznie. Żaden z dwóch wójtów nigdy nie przegrał wyborów. Zatem lider postrzegany jest jako osoba godna zaufania, akceptowana i podejmująca działania będące zaspokojeniem oczekiwań społeczności lokalnej. Mimo tak mocnej pozycji lidera społecznego – dwukrotnie w gminie, przy zmianie sieci szkół, doszło do uaktywnienia nieposłusznych zasobów społecznych. To sygnał, który wskazuje, że zawsze można spotkać się w działaniu z brakiem zrozumienia i niezadowoleniem. Społeczność gminy Zgorzelec jest o wiele bardziej konserwatywna niż społeczność miejska, dlatego wymaga indywidualnego podejścia, uwzględniającego emocje i więzi lokalne.

Zarządzanie nie polega na sterowaniu ręcznym wszystkim, tylko na stworzeniu mechanizmów, dzięki którym sterowanie ręczne jest niepotrzebne. W omawianych przypadkach lidera nie wspierali liderzy środowiskowi, sołtys, dyrektor, ksiądz. Zatem nasuwa się wniosek na przyszłość przy tak trudnych negocjacja w pierwszej kolejności i dużo wcześniej należy zdobyć poparcie liderów środowiskowych i poszukać sojuszników wśród środowiskowych autorytetów.

Podczas badań zmierzających do poszukiwań czynników mających wpływ na zarządzanie oświatą zauważono, że jednym z podstawowych czynników jest dobra kondycja finansowa gminy, która systematycznie zwiększa dochody własne. Można jednak zauważyć, że w gminie Zgorzelec system zarządzania oświatą nie motywuje dyrektorów szkół do racjonalizacji organizacji, a wręcz zachęca do działań zwiększających koszty. Takie podejście może być jedną z przyczyn wzrastających systematycznie kosztów utrzymania oświaty. Dzieje się to za świadomym przyzwoleniem organów samorządowych: Wójta i Rady Gminy. Jest jednak zjawiskiem perspektywnie niebezpiecznym, choć z pewnością powoduje, że gminna oświata jest konkurencyjna i atrakcyjna. W perspektywie niezbędne będzie ustalenie lokalnych standardów na poziomie odpowiadającym potrzebom i możliwościom, ponieważ racjonalizowanie wydatków na oświatę nie jest możliwe w przypadku negocjowania arkuszy organizacyjnych szkół oraz budżetów szkół z ich dyrektorami. Przydatne w osiągnięciu prawidłowych relacji jest zwiększenie autonomii dyrektorów szkół przy jednoczesnym zwiększeniu ich odpowiedzialności oraz automatyczne dostosowanie szkół do sytuacji demograficznej.

Po przebadaniu zakładanych od 1996 r. do dnia dzisiejszego celów, należy stwierdzić, że gmina nie odstąpiła od przyjętych programów działania w żadnym stopniu, a w minionym okresie systematycznie wzmocniała system zarządzania

oświatą. Baza szkolna, przejęta od Dolnośląskiego Kuratora Oświaty, była w stanie głębokiego kryzysu. Dzisiaj gminne placówki oświatowe są jednymi z najlepiej wyglądających i wyposażonych w regionie, uczniowie mają do dyspozycji pomoce dydaktyczne, które wyprzedzają poziomem nowoczesności szkoły ponadpodstawowe. To konkretne efekty zarządzania, odczuwalne przez społeczność lokalną. O takim podejściu do oświaty zdecydowało wiele czynników, należą do nich m.in. przyjęte cele: chęć stworzenia dobrych warunków nauki w okolicach zamieszkania, minimum na poziomie takim, jak w szkołach sąsiadującego z gminą Miasta Zgorzelec, ambicja i marka lokalnych liderów, umiejętność wywiązywania się, przy zmianach systemu zarządzania, z kontraktu ze społecznością lokalną, równoległa z wdrażaniem zmian, aktywność gminy w pozyskiwaniu dodatkowych dochodów własnych, umiejętność przekonania społeczności lokalnej do działania etapami przy modernizacji i rozbudowie bazy oświatowej, systematyczna rozbudowa infrastruktury mogącej urozmaicić ofertę edukacyjną (lodowisko, baza sportowa, siłownie w świetlicach i siłownie zewnętrzne, wsparcie rozwoju klubów sportowych, finansowanie kółek zainteresowań i organizacji pozarządowych).

Trzeba również w sposób znaczący podkreślić, że kolejnym czynnikiem wpływającym na dobre zarządzanie procesem edukacji w gminie Zgorzelec jest umiejętność liderów w doborze kadry odpowiedzialnej za funkcjonowanie oświaty. Żaden przywódca nie jest w stanie zrobić wszystkiego sam, ale przy pomocy odpowiedniej drużyny, rozumiejącej cele i stawiane zadania, może wiele osiągnąć.

Reasumując, należy stwierdzić, że w gminie Zgorzelec zarządzanie oświatą jest przyjazne mieszkańcom i przygotowane na zmiany oczekiwane przez społeczność lokalną.

BIBLIOGRAFIA

1. Chodakowska-Miszczuk J., Biegańska J., Grzelak-Kostulska E., *Rola lidera lokalnego w generowaniu kapitału społecznego – studium przypadku z gminy Jeżewo*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 46, Komisja Obszarów Wiejskich PTG, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2017.
2. Cushman D.P., King S.S., *Communication Best Practices at Dell, General Electric, Microsoft and Monsanto*, State University of New York Press, Albany, N.Y. 2003.
3. Hejnicka-Bezwińska T., *O zmianach w edukacji. Konteksty, zagrożenia i możliwości*, t. II, Wyd. Uczelniane Akademii Bydgoskiej, Bydgoszcz 2000.
4. Koźmiński A.K., *Zarządzanie w warunkach niepewności, podręcznik dla zaawansowanych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
5. Pachociński R., *Kluczowe dane o edukacji w Europie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
6. *Pedagogika porównawcza*, Komisja Europejska, PAN, Warszawa 1991.

7. Starbuck W.H., *Organizational Information and Knowledge*, International Encyclopedia of Business and Management, t. 4, Routledge, London-New York 1996.
8. Szymczak M., *Miasto i wieś w Polsce. Dystanse w zakresie mieszkaniowych i materialnych warunków życia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
9. Raszewska-Skałecka R., *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, Uniwersytet Wrocławski, www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/71676/10_Raszewska_Skalecka_R.
10. Stępowski R., *Marka lidera samorządowego*, „Marketing w Urzędzie”, nr 6, 12.2017-01.2018, s. 31-34.
11. Ziółkowski M., *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXVII, zeszyt 1 – 2015.
12. Program rozwoju oświaty na lata 1999–2010, zasoby archiwalne Wydziału Oświaty i Promocji Gminy Zgorzelec.
13. *Społeczne i indywidualne zasoby obszarów wiejskich*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 46, Komisja Obszarów Wiejskich PTG, Instytut Geografii i Zagospodarowania Przestrzennego PAN, Warszawa 2017.
14. Regulamin organizacyjny Gminy Zgorzelec.
15. Zbiór uchwał Rady Gminy Zgorzelec.

GRZEGORZ JAKUBOWSKI

Wyższa Szkoła Gospodarki

CZYNNIKI SPOŁECZNO-EKONOMICZNE DETERMINUJĄCE PODAŻ W ZAWODACH MEDYCZNYCH W POLSCE

1. Wprowadzenie

Braki kadrowe to jeden z głównych objawów kryzysu w polskim systemie ochrony zdrowia. Jest on coraz bardziej odczuwalny pod względem globalnym, ale przede wszystkim dotyka w szczególności sposób wykwalifikowanej kadry medycznej na terenie kraju. Problem ten stał się obecnie jednym z najbardziej istotnych wyzwań, przed jakimi stoi państwo polskie.

Najważniejszym czynnikiem, który wpływa na podniesienie jakości i efektywności systemu opieki zdrowotnej, są zasoby ludzkie oraz odpowiednia umiejętność zarządzania nimi. Posiadanie dobrze wyszkolonego personelu medycznego o wysokich kwalifikacjach zawodowych znacząco wpływa na poziom świadczonych usług, a co za tym idzie, na bezpieczeństwo i przede wszystkim zadowolenie pacjentów. Natomiast najważniejszą wartością, czyli zdrowie i życie potencjalnego pacjenta, jest zależna głównie od dostępności usług medycznych.

Szczególną grupę pracowników podmiotów leczniczych stanowią lekarze i pielęgniarki, którzy są pracownikami pierwszego kontaktu i najczęściej mają do czynienia z pacjentami, a świadczenia medyczne realizowane są przez nich podczas bezpośredniego kontaktu z pacjentem, inaczej niż w przypadku diagnostów laboratoryjnych czy farmaceutów¹.

Deficyt kadry medycznej w systemie opieki zdrowotnej zauważalny jest na poziomie pacjenta, który na wizytę u specjalisty często musi czekać kilka miesięcy, a nawet kilka lat. Potwierdzeniem obserwacji są dane zebrane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Wynika z nich, że w Polsce zloka-

¹ M. Kęsy, *Kształtowanie kompetencji menedżerskich personelu medycznego w szpitalach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 53.

lizowanych jest około 180 podmiotów leczniczych, które bezpośrednio świadczą usługi medyczne dedykowane pacjentom. Ważną determinantą sprawności systemu jest podaż w zawodach medycznych. Potrzeby szacuje się na kilkadziesiąt tysięcy lekarzy i pielęgniarek w skali kraju. Dla porównania zostały zestawione ze sobą średnie statyczne dotyczące osób wykonujących zawód lekarza na terenie Polski i w krajach OECD.

W przypadku lekarzy w Polsce na 1000 mieszkańców w 2015 r. przypadało 2,3 osób wykonujących zawód, natomiast przeciętna w państwach OECD wyniosła 3,4 osoby². Bardziej niepokojące jest towarzyszące temu zjawisko, które zidentyfikowałem, zestawiając poziom zatrudnienia w zawodzie lekarza w 2000 i 2015 r. W krajach OECD nastąpił wzrost liczby lekarzy o około 20% w 2015 r. w stosunku do roku bazowego. Natomiast w przypadku Polski jest to podobna wartość w obu latach pomiaru. Wskazuje to na występowanie negatywnych czynników na poziomie systemu, jak i brak jakichkolwiek działań usprawniających system opieki zdrowotnej w Polsce.

Pod względem liczby lekarzy na 1000 mieszkańców Polska zajmuje 34. miejsce na 43 badane przez OECD kraje³. Występowanie tego zjawiska jest uwarunkowane przez wiele czynników. Możemy je przedstawić w grupach o różnej etiologii. Należą do nich: czynniki społeczne ściśle związane z demografią, większym zapotrzebowaniem na usługi medyczne oraz wymaganiami społeczeństwa; czynniki rynkowe głównie zależne od warunków płacowych; czynniki indywidualne *stricte* związane z daną jednostką i chęcią podjęcia decyzji o zmianach w życiu po czynniki systemowe, które w sposób bezpośredni kształtują i regulują obraz ochrony zdrowia. W obecnym świecie zmian, wzmożonej presji otoczenia domagającego się coraz wyższej jakości usług medycznych i chęci ich otrzymania w jak najkrótszym czasie, przy ograniczeniach budżetowych, rosnących kosztach świadczeń na zachowanie odpowiedniego bilansu ekonomicznego bardzo duży wpływ będzie miał punkt widzenia decydentów oraz zarządzających podmiotami leczniczymi. Niniejsza praca ma za zadanie przedstawienie głównych problemów, które w coraz większym stopniu są odczuwalne przez decydentów zarządzających podmiotami leczniczymi, a przede wszystkim przez pacjentów.

2. Dysfunkcja systemu zdrowotnego a zjawisko starzenia się społeczeństwa

Analiza struktury wiekowej populacji jednoznacznie wskazuje, że społeczeństwo w Polsce nieustannie się starzeje. Proces ten przebiega nieuchronnie i jest

² tvn24bis z dnia 4.01.2018 r.

³ OECD (2017), Health at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2017-en.

związany ze zjawiskiem wydłużania trwania życia, który jest pogłębiony niskim poziomem dzietności. Na początku lat 50. XX w. przeciętny okres trwania życia ludzkiego wynosił 47 lat. Obecnie wynosi już ponad 65 lat. W roku 2050 życie ludzkie będzie trwać średnio 75 lat. W latach 2000–2017 liczba osób w wieku poprodukcyjnym (kobiety – 60 lat i więcej, mężczyźni – 65 i więcej) zwiększyła się o ponad 2,3 mln do wielkości 8 mln, a udział wzrósł w tym okresie z niespełna 15% do prawie 21%. W zwiększaniu się liczby osób w wieku poprodukcyjnym istotny udział ma wzrost liczebności grupy osób w sędziwym wieku (80 i więcej lat). W 2000 r. grupa osób w najstarszym wieku liczyła 774 tys. (2% ogółu ludności), a w 2017 r. już ponad 1,6 mln, co stanowiło 4,3% całej populacji Polski. Ponad dwukrotny wzrost wynika głównie z wydłużania dalszego trwania życia⁴. Wraz z wiekiem rośnie liczba problemów zdrowotnych oraz zwiększa się zapotrzebowanie na świadczenia medyczne. Schorzenia przewlekłe kumulują się bowiem wraz z postępowaniem wieku. Ponad 60% pięćdziesięciolatek sygnalizuje wystąpienie długotrwałych problemów zdrowotnych, wśród sześćdziesięciolatek już prawie 79% oraz ponad 90% ludzi najstarszych. Średnia liczba schorzeń przewlekłych przypadających na jedną osobę po 80. roku życia oscyluje w liczbie około 4,5.⁵ Problemy demograficzne uderzają w dwojaki sposób w system ochrony zdrowia w Polsce. Z jednej strony starzejące się społeczeństwo wymuszać będzie zwiększone zapotrzebowanie na świadczenia medyczne związane z wielochorobowością, chorobami wieku starczego, opieką pielęgnacyjną czy też długoterminową, które znacząco zwiększy zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowane kadry medyczne⁶. Z drugiej strony problem niedoboru lekarzy, pielęgniarek czy ratowników medycznych związany jest z pogarszającą się strukturą wieku zatrudnionego personelu medycznego. Przeprowadzone badanie struktury wieku osób posiadających prawo wykonywania zawodu medycznego ukazało istotne różnice w tym względzie między poszczególnymi zawodami medycznymi. Z roku na rok utrzymuje się niepokojąca tendencja w strukturze wieku lekarzy posiadających prawo do wykonywania zawodu. W 2018 r., podobnie jak w latach poprzednich, miał miejsce wzrost liczby osób należących do najstarszej grupy wiekowej – 65 lat i więcej. Obecnie najstarsza grupa wiekowa lekarzy (65 i więcej lat) stanowi 17,3% wszystkich lekarzy wykonujących zawód medyczny⁷. Według statystyk Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) liczba lekarzy świadczących

⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2017. Stan w dniu 31 XII (2018)*, s. 11-17.

⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Stan zdrowia ludności Polski w 2014 r.*; M. Bugdol, J. Stępniewski (red.), *Costs, Organization and Management of Hospitals*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 158.

⁶ M. Bugdol, J. Stępniewski (red.), *Costs, Organization...*, op. cit., s. 158.

⁷ Naczelna Izba Lekarska w Warszawie, *Zestawienie liczbowe lekarzy i lekarzy dentyistów wg wieku, płci i tytułu zawodowego*, https://www.nil.org.pl/_data/assets/pdf_file/0015/131424/Zestawienie-nr-03.pdf.

swoje usługi w Polsce w 2017 r. stanowi 2,3 na 1000 osób mieszkańców. Średnia ilość lekarzy przypadająca na 1000 mieszkańców w Unii Europejskiej oscyluje w granicach 3,5.⁸ Wynika z tego, że na chwilę obecną mamy już ponad jednego lekarza mniej niż średnia w UE, co jest już sytuacją kryzysową. Podobne tendencje mają miejsce, jeżeli przeanalizujemy personel pielęgniarski. Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych podaje, że w Polsce w 2016 r. wskaźnik zarejestrowanych pielęgniarek na 1000 mieszkańców wynosił 6,25. Prognoza na przyszłość jest niestety również mało optymistyczna, ponieważ wskaźnik ten ma od lat tendencję spadkową. Szacuje się, że w 2030 r. przy obecnych założeniach demograficznych wskazanych przez Główny Urząd Statystyczny liczba pielęgniarek przypadająca na 1000 mieszkańców będzie wynosić 4,01. Dane ukazują nam, że na przestrzeni 15 lat (2016–2030) z zawodu odejdzie około 100 tys. pielęgniarek (2016 – 270 481 tys.; 2030 – 171 667 tys.)⁹. Liczba lekarzy i pielęgniarek jest na tę chwilę alarmująca, co w przyszłości może doprowadzić do problemów z uzyskaniem świadczeń medycznych udzielanych przez dobrze wykwalifikowany personel.

3. Motywacja pracowników ochrony zdrowia

Podmioty lecznicze w Polsce wymagają skutecznego zarządzania zasobami ludzkimi. Deficyt kadry medycznej, który w ostatnich latach tak bardzo zaczyna być odczuwalny, wywiera wyraźny wpływ na kształt obecnej ochrony zdrowia. Braki kadrowe spowodowane luką pokoleniową zaczynają stanowić poważny problem w codziennej pracy szpitali oraz wpływać na dostępność świadczeń medycznych dla obywateli. Zauważalny w ostatnich latach proces starzenia się społeczeństwa oraz wzrost liczby przypadków zachorowań na choroby przewlekłe wskazują na zwiększenie popytu na świadczenia zdrowotne (pielęgniacyjne, opiekuńcze, długoterminowe), a tym samym zwiększenie zainteresowania zasobami ludzkimi w obszarze ochrony zdrowia¹⁰. Motywowanie pracowników w dzisiejszych czasach jest dość trudne. Nie ma opracowanych tyłu rodzajów czynników, które wprowadzone właściwie by motywowały i z których byliby oni całkowicie zadowoleni. Pojęcie motywacji i skuteczne motywowanie pracowników zacznie być jednym z podstawowych zadań, które spadną na kierownictwo placówki. Polegać będzie to na takim ukierunkowaniu zachowań jednostki, aby jak najefektywniej wykonywała ona swoją pracę. Człowiek poprzez swoją pracę

⁸ OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2017), Polska: Profil systemu ochrony zdrowia 2017, State of Health in the EU, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264285378-pl>, s. 8.

⁹ Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, Raport Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych, *Zabezpieczenie społeczeństwa polskiego w świadczenia pielęgniarek i położnych*, 2017, s. 32.

¹⁰ A. Domagała, *Planowanie kadr medycznych systemu zdrowotnego – potrzeba czy konieczność?*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, 11/2, 2013, s. 148-158.

może zaspokoić większość własnych potrzeb życiowych. Ponadto praca powinna dawać satysfakcję, poczucie własnej wartości i jednocześnie mobilizować do podejmowania działań w celu dalszego rozwoju. Pracę można traktować jako źródło zarobkowania, wyzwanie czy szansę samorealizacji. Osiągnięcie rezultatów, które dana jednostka pozyska z wykonywanej pracy, zależy w głównej mierze od motywacji do działania¹¹. Klasyczny podział motywacji wyróżnia dwie zasadnicze grupy – motywacje finansowe i motywacje nieekonomiczne. Zrównoważone podejście pracodawcy do pracownika od samego etapu rekrutacji poprzez przyjęcie do pracy, wprowadzenie w środowisko pracy po realizację zadań przez samego pracownika może dać upragniony efekt w postaci identyfikacji z danym zakładem pracy, a nie tylko traktowania jako kolejnego miejsca dyżurowania. Motywacja finansowa nadal zajmuje pierwsze miejsce jako czynnik motywujący pracownika do objęcia danego stanowiska¹². Obecnie jednak nie jest już brana pod uwagę, jeżeli chodzi o ostateczną decyzję wyboru pracy. Rynek dla pracowników ochrony zdrowia jest otwarty i w chwili obecnej to pracodawca bardziej szuka pracownika niż to było do chwili obecnej. Dla pracownika w wyborze pracy zaczynają być ważne takie aspekty, jak swoboda w wykonywaniu powierzonych mu zadań, uznanie wśród pacjentów, pewność zatrudnienia czy możliwość awansu¹³. Dynamiczne zmiany w ochronie zdrowia w Polsce skłaniają kierujących podmiotami leczniczymi do nowego, szerszego spojrzenia na pozyskanie, utrzymanie i rozwój zatrudnionych pracowników. Współczesne zarządzanie zasobami ludzkimi w ochronie zdrowia będzie musiało zwrócić baczną uwagę na poznanie mechanizmów motywacji postaw pracowników i ich zachowań w organizacji. Opracowanie odpowiedniego systemu motywowania w pracy, wypracowanie odpowiednich czynników motywujących pracownika do pracy w danej jednostce będzie stanowił klucz do odpowiedniego zarządzania personelem w tak trudnej organizacji, jaką jest ochrona zdrowia. System opieki zdrowotnej w Polsce będzie wymagał podjęcia pilnych działań restrukturyzacyjnych, pozwalających na efektywniejsze zarządzanie dostępnymi zasobami i poprawę procesu planowania kadr medycznych w celu zabezpieczenia dostępności i ciągłości opieki zdrowotnej. Tylko podmioty, które uświadomią sobie, jak ważnym i cennym zasobem jest każdy jej pracownik, będą na drodze do sukcesu. Rozpoczyna się więc prawdziwa walka o pozyskanie wartościowego personelu medycznego. Kto wygra w tej walce, zależy będzie od odpowiedniego podejścia do pracownika i wdrożenia odpowiedniej strategii zarządzania.

¹¹ M. Mazur, *Motywowanie pracowników jako istotny element zarządzania organizacją*, „Nauki Społeczne” („Social Sciences”), 2/2013.

¹² E. Kacprzak-Biernacka, A. Skura-Madziąła, Z. Kopański, I. Brukwicka, Y. Lishchynskyy, W. Uracz, D. Krzemiński, *Motywacja pracowników ochrony zdrowia*, „Journal of Clinical Healthcare 3”, 2014, s. 21-37.

¹³ Z. Sekuła, M. Sabat, *Motywowanie średniego personelu medycznego*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, t. 2, 2008.

4. Zjawisko emigracji zarobkowej personelu medycznego

Deficyt lekarzy, pielęgniarek i innych specjalistów w ochronie zdrowia w Polsce jest również konsekwencją ich emigracji do krajów, w których mają zapewnione lepsze warunki pracy i płacy. Kraje te zazwyczaj mają podobny problem jak Polska, występuje w nich również niedobór wysoko wykwalifikowanej kadry medycznej, a migracje mogą być dla tych państw metodą na uzupełnienie braków kadrowych. Wyjeżdżają zwłaszcza młodzi ludzie, którzy w innych krajach widzą lepsze warunki pracy, szersze perspektywy rozwoju zawodowego, a zwłaszcza wyższe wynagrodzenie. Oprócz aspektów ekonomicznych za główny powód młodzi lekarze podają większą liczbę miejsc do odbywania specjalizacji, lepsze warunki lokalowe, ale przede wszystkim brak konieczności wolontariatu i podejmowania dodatkowej pracy. W Polsce migracja personelu medycznego monitorowana jest przez rejestrację liczby wydawanych zaświadczeń o kwalifikacjach zawodowych w celu podjęcia pracy w krajach UE.¹⁴

Do tej pory nie zostały stworzone odpowiednie mechanizmy, pozwalające na oszacowanie skali emigracji personelu medycznego, co zmniejsza lub wręcz uniemożliwia skuteczność działań podejmowanych przez ministra zdrowia w celu jej ograniczenia. Samo wydanie zaświadczenia nie jest jednak jednoznaczne z liczbą osób, które faktycznie wyjechały z Polski. Dane te możemy jedynie traktować poglądowo, ilu pracowników bierze pod uwagę przeniesienie się do innego kraju. Wśród lekarzy ubiegających się o takie zaświadczenia wysoki odsetek stanowią specjaliści w dziedzinach, które w Polsce znajdują się na liście specjalności deficytowych, m.in. anestezjologii i intensywnej terapii (17,1%), patomorfologii (13,0%), radiologii i diagnostyki obrazowej (10,6%), medycyny ratunkowej (9,8%)¹⁵.

Analizując zestawienie liczbowe Naczelnej Izby Lekarskiej dotyczące liczby wydanych zaświadczeń, na przestrzeni pięciu lat (2013–2017) można zauważyć tendencję wzrostową. W 2013 r. zostało wydanych 711 takich zaświadczeń, natomiast już w 2016 r. samorząd wydał 1068, co stanowi 1% lekarzy wykonujących zawód. Ogółem na przestrzeni tych lat wydano 4541 zaświadczeń¹⁶. Podobna sytuacja, jak w przypadku lekarzy, ma też miejsce w odniesieniu do innych grup pracowników medycznych, w tym zwłaszcza pielęgniarek i położnych. Pielęgniarstwo w ostatnich latach stało się bardzo mobilnym zawodem. Podobnie jak w przypadku polskich lekarzy, monitorowanie polskich pielęgniarek odbywa

¹⁴ Raport NIK, *Kształcenie i przygotowanie zawodowe kadr medycznych*, 2016, s. 26.

¹⁵ P. Wasilewski, J. Łuczak, *Stan kadry medycznej w Polsce*, „Kontrola Państwowa”, (370) 2016, s. 63-77.

¹⁶ Zestawienie liczbowe wg liczby wydanych zaświadczeń, województwa, miejsca zamieszkania, oraz okresu wydania zaświadczenia. Zestawienie nr 5 <https://www.nil.org.pl/rejestry/centralny-rejestr-lekarzy/informacje-statystyczne>.

się poprzez zbieranie informacji na temat zaświadczeń kwalifikacji zawodowych wydawanych na potrzeby ich uznawania w krajach Unii Europejskiej. Pielęgniarka i położna, która zamierza wyjechać za granicę, np. do krajów członkowskich Unii w celu wykonywania zawodu, składa wnioski do okręgowej rady pielęgniarek i położnych, której jest członkiem, o wydanie zaświadczenia o kwalifikacjach do wykonywania zawodu pielęgniarki lub innych zaświadczeń wymaganych przez państwo przyjmujące UE.¹⁷

Trzeba tutaj jednak nadmienić, że podobnie jak w przypadku lekarzy, samo wystąpienie o zaświadczenie nie jest tożsame z podjęciem pracy przez pielęgniarkę za granicą, a jedynie może ukazywać zainteresowanie takim rozwiązaniem. Na podstawie danych z okręgowych izb pielęgniarek i położnych wynika, że w latach 2004–2016 liczba pielęgniarek i położnych, którym wydano zaświadczenie na potrzeby uznania kwalifikacji zawodowych, wyniosła 19 953 osób. W zestawieniu wyraźnie widoczna jest tendencja wzrostowa pobierania zaświadczeń przez pielęgniarki z tytułem magistra pielęgniarstwa. W 2008 r. takich przypadków odnotowano 123, natomiast w 2015 r. ta liczba się prawie potroiła, wynosząc 321. Wskazuje to na wzrostową tendencję chęci wyjazdu z kraju personelu o wysokich kwalifikacjach zawodowych. Pielęgniarki i położne decydujące się na wyjazd za granicę za główny powód wyjazdu zgłaszały bardziej korzystne zarobki, lepsze warunki pracy czy też chęć poznania innego kraju¹⁸.

Powody, dla których personel lekarski i pielęgniarzski emigruje, są ściśle tożsame ze sobą. Wspomniana migracja nie pozostanie jednak bez wpływu na stan kadr podmiotów leczniczych w Polsce, co może sparaliżować funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia w przyszłości.

5. System doskonalenia personelu medycznego

Proces kształcenia i doskonalenia kadr medycznych powinien stanowić dla polskiego systemu ochrony zdrowia główny nurt zasilający w pracowników o wysokich kompetencjach zawodowych, mogących świadczyć usługi medyczne na najwyższym poziomie. Jednak sytuacja nie jest taka przejrzysta, jak by się mogło wydawać. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli system kształcenia i szkolenia zawodowego kadr medycznych nie zapewniał przygotowania wystarczającej liczby odpowiednio wykształconych specjalistów, stosownie do zwiększających się potrzeb zdrowotnych społeczeństwa¹⁹.

¹⁷ Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, *Raport Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych. Zabezpieczenie społeczeństwa polskiego w świadczenia pielęgniarek i położnych*, 2017.

¹⁸ B. Babiarczyk, J. Swół, M. Schlegel-Zawadzka, *Analiza sytuacji polskich pielęgniarek pracujących za granicą*, „Problemy Pielęgniarstwa”, 2014, s. 130-135.

¹⁹ Raport NIK, *Kształcenie i przygotowanie zawodowe kadr medycznych*, 2016, s. 12.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że nie została opracowana odpowiednia długookresowa strategia uwzględniająca potrzeby zdrowotne społeczeństwa, która w sposób bezpośredni ukazałaby zapotrzebowanie (liczbowe) w personel lekarski i pielęgniarski na danych kierunkach studiów. Uczelnie medyczne ustalały samodzielnie limity przyjęć na podstawie własnych analiz zapotrzebowania na absolwentów danego kierunku, z uwzględnieniem swoich możliwości dydaktycznych.

Nie było stosowane systemowe podejście do kształcenia kadr medycznych, gdyż takie nie zostało wypracowane na potrzeby ogólnopolskie. Analiza ostatnich lat ukazuje, że z roku na rok liczba przyznawanych limitów przyznawanych przez Ministerstwo Zdrowia na studia lekarskie wyraźnie się zwiększyła. Na przełomie roku akademickiego 2012/2013 w porównaniu do roku 2018/2019 limit przyjęć dla studentów na kierunku lekarskim (studia stacjonarne i niestacjonarne dla obywateli polski) znacząco się zwiększył. W roku akademickim 2012/2013 limit został ustawiony na 3835 miejsc, natomiast w latach 2018/2019 wynosi 5868 miejsc, co stanowi wzrost o 53%.²⁰

Ta sytuacja pokazuje, że po latach stagnacji zaczyna się ruch w dobrym kierunku. Czas jednak pokaże, czy liczba absolwentów kierunku lekarskiego nie jest nadal zbyt niska, aby uzupełnić braki kadrowe, zwłaszcza związane z luką pokoleniową. Planowanie optymalnej liczby poszczególnych specjalistów, na których jest zapotrzebowanie w systemie ochrony zdrowia, a także organizacja samego systemu kształcenia, powinny być poprzedzone rzetelnym przeanalizowaniem potrzeb zdrowotnych obywateli. System samego kształcenia powinien zapewniać nie tylko odpowiednią liczbę absolwentów kierunków medycznych, ale również wysoką jakość samego procesu uzyskania kwalifikacji. Na brak odpowiedniej liczby specjalistów wpływ mają także limity miejsc rezydenckich. Jednak przyznawane miejsca specjalizacji nie do końca są zajmowane. Sytuacja taka ma miejsce zwłaszcza w deficytowych dziedzinach medycyny. Należą do nich przede wszystkim: medycyna ratunkowa, neonatologia, onkologia i hematologia dziecięca czy patomorfologia – zdecydowana większość przyznanych miejsc (nawet ponad 90%) pozostała niewykorzystana. Ministerstwo Zdrowia wprowadziło profity w postaci większych zarobków dla lekarzy, którzy wybierają właśnie te dziedziny z zakresu priorytetowych.

Proces kształcenia pielęgniarek i położnych napotyka natomiast na innego typu problem, w dużej mierze wynikający z małego zainteresowania studiami pielęgniarskimi. Sytuacja ta może być związana z relatywnie niskim wynagrodzeniem pielęgniarek w Polsce, niskim statusem społecznym w tym zawodzie, a z drugiej strony wysokim poziomem odpowiedzialności, długim procesem kształcenia,

²⁰ Rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie limitów przyjęć na kierunki lekarski i lekarsko-dentystyczny w latach 2012/2013–2018/2019.

wysokimi wymaganiami zawodowymi i społecznymi²¹. Analizując raport Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych, możemy zauważyć, że limity, które zostały wyznaczone, nie zostały niestety wykorzystane ze względu na brak chętnych, którzy by chcieli wykonywać ten zawód. Raport obejmuje lata 2006–2012. Możemy zauważyć, że w latach akademickich 2006–2010 limit obejmował 32 437 osób (studia I stopnia kierunku pielęgniarstwo), z czego absolwentami zostało 25 291, co stanowi 77,43% absolwentów w stosunku do zakładanego limitu. Sytuacja jest podobna, jeżeli zobaczymy dane absolwentów studiów pielęgniarstwa II stopnia. Tutaj dostępne limity przyjęć wynosiły 13 327, z czego 10 042 osób zostało absolwentami tego kierunku, co stanowi 75,35% w stosunku do przyznanego limitu. Z tej liczby tylko 11 489 osobom stwierdzono prawo wykonywania zawodu pielęgniarki, co stanowiło 25,1% ustalonych przez ministra zdrowia potrzeb w zakresie kształcenia zawodowego pielęgniarek²².

Można stwierdzić, że nie są wykorzystane możliwości systemu kształcenia pielęgniarek, ale również zauważalny jest brak odpowiednich motywatorów dla młodych absolwentów studiów pielęgniarstwa, aby chętnie podjęli pracę po uzyskaniu zatrudnienia w swoim zawodzie.

6. Podsumowanie

Jeżeli chcemy mówić o efektywnym zarządzaniu zasobami ludzkimi, musimy mieć na uwadze właściwe wykorzystanie wiedzy i umiejętności pracowników. Należy też ugruntować takie postawy i zachowania jednostki czy też grupy ludzi, aby osiągnąć jeden wspólny cel, do którego dąży organizacja. Osiągnięcie tego wymarzonego celu w tym przypadku jest związane z udzieleniem wysokiej jakości świadczeń medycznych, które uwarunkowane jest posiadaniem wykwalifikowanej kadry pracowników medycznych.

Na chwilę obecną nie ma w Polsce określonego standardu, który w prosty i przejrzysty sposób pokazywałby nam liczbę lekarzy, pielęgniarek czy innych specjalistów z ochrony zdrowia, jaka powinna przypadać na daną populację, aby w sposób optymalny zaspokoić potrzeby zdrowotne obywateli. Starzejące się społeczeństwo, zwiększona długość życia oraz wyższa świadomość pacjentów oczekujących na udzielanie dobrych jakościowo usług powoduje, że ograniczony zasób, jakim jest personel medyczny, zderza się z nieograniczonym zapotrzebowaniem rynku na usługi zdrowotne. Powoduje to wysoki popyt na usługi świad-

²¹ M. Kludacz-Alessandri, *Demograficzny problem w ochronie zdrowia*, 2016, <http://medium.dilnet.wroc.pl/index.php/luty-2016/916-deficyt-kadr-medycznych-a-telemedycyna-demograficzny-problem-w-ochronie-zdrowia>.

²² Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, *Raport Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych. Zabezpieczenie społeczeństwa polskiego w świadczenia pielęgniarek i położnych*, 2015, s. 20.

czone przez kadrę medyczną przy znacznie ograniczonej podaży personelu. Zarządzający podmiotami leczniczymi, jak i władze publiczne, będą coraz częściej borykać się z deficytem kadry medycznej.

Przedstawione w tekście grupy czynników o zróżnicowanej etiologii stanowiąc będą główne problemy, z jakimi będzie się mierzył system ochrony zdrowia w Polsce w następnych latach. Czynniki te w sposób znaczący będą wpływać na kształtowanie planów strategicznych z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi w podmiotach leczniczych. Sytuacja ta wymusi wypracowanie i wdrożenie systemu zarządzania zasobami ludzkimi w obrębie ochrony zdrowia, który to system będzie dokładnie określał potrzeby personelu od okresu rekrutacji do pracy *stricte* przy pacjencie. Należy opracować spójny, klarowny i długoterminowy proces kształcenia kadry medycznej, zbudować ścieżki kariery poszczególnych zawodów medycznych oraz wykształcić mechanizmy monitorowania migracji personelu. Zaspokojenie przyszłych potrzeb starzejącego się społeczeństwa w aspekcie dostępności medycznych zasobów ludzkich będzie niewątpliwie ogromnym wyzwaniem dla kadry zarządzającej, jak i decydentów polityki zdrowotnej w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

1. Babiarczyk B., Swół J., Schlegel-Zawadzka M., *Analiza sytuacji polskich pielęgniarek pracujących za granicą*, „Problemy Pielęgniarstwa”, 2014.
2. Bugdol M., Stępniewski J. (red.), *Costs, Organization and Management of Hospitals*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.
3. Domagała A., *Planowanie kadr medycznych systemu zdrowotnego – potrzeba czy konieczność?*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, 11 (2), 2013.
4. Główny Urząd Statystyczny, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2017 r. Stan w dniu 31 XII* (2018).
5. Główny Urząd Statystyczny, *Stan zdrowia ludności Polski w 2014 r.*
6. Kacprzak-Biernacka E., Skura-Madziała A., Kopański Z., Brukwicka I., Lishchynskyy Y., Uraz W., Krzemiński D., *Motywacja pracowników ochrony zdrowia*, „Journal of Clinical Healthcare 3”, 2014.
7. Kęsy M., *Kształtowanie kompetencji menedżerskich personelu medycznego w szpitalach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.
8. Kludacz-Alessandri M., *Demograficzny problem w ochronie zdrowia* (2016) <http://medium.dilnet.wroc.pl/index.php/luty-2016/916-deficyt-kadr-medycznych-a-telemedycyna-demograficzny-problem-w-ochronie-zdrowia>.
9. Mazur M., *Motywowanie pracowników jako istotny element zarządzania organizacją*, „Nauki Społeczne” („Social Sciences”) 2 (2013).
10. Naczelna Izba Lekarska, *Zestawienie nr 5. Zestawienie liczbowe wg liczby wydanych zaświadczeń, województwa, miejsca zamieszkania oraz okresu wydania zaświadczenia*, <https://www.nil.org.pl/rejestry/centralny-rejestr-lekarzy/informacje-statystyczne>, (30.06.2018).

11. Naczelna Izba Lekarska w Warszawie, *Zestawienie liczbowe lekarzy i lekarzy dentyistów wg wieku, płci i tytułu zawodowego* (30.06.2018).
12. Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, *Raport Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych. Zabezpieczenie społeczeństwa polskiego w świadczenia pielęgniarek i położnych*, 2015.
13. Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, *Raport Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych. Zabezpieczenie społeczeństwa polskiego w świadczenia pielęgniarek i położnych*, 2017.
14. Najwyższa Izba Kontroli, *Kształcenie i przygotowanie zawodowe kadr medycznych*, 2016.
15. OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2017), *Polska: Profil systemu ochrony zdrowia 2017, State of Health in the EU*, OECD Publishing, Paris/ European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264285378-pl>
16. Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie limitów przyjęć na kierunki lekarski i lekarsko-dentystyczny w latach 2012/2013–2018/2019.
17. Sekuła Z., Sabat M., *Motywowanie średniego personelu medycznego*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, t. 2, 2008.
18. Wasilewski P., Łuczak J., *Stan kadry medycznej w Polsce*, „Kontrola Państwowa”, 2016.

MARCIN LEŚNIEWSKI

Wyższa Szkoła Gospodarki

SKUTECZNOŚĆ MEDIÓW SPOŁECZNOŚCIOWYCH W PROCESIE REKRUTACJI PRACOWNIKÓW

1. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł ma na celu wskazanie rosnącej popularności mediów społecznościowych w zakresie *employer branding* jako katalizatora procesów rekrutacyjnych. Wykazuje się szybki wzrost zasięgu w zakresie docierania do potencjalnych kandydatów za pomocą mediów społecznościowych w stosunku do innych form ich pozyskiwania. Nakreślono wagę mediów społecznościowych jako narzędzia stosowanego w zakresie kreowania pozytywnego wizerunku pracodawcy wśród obecnych i potencjalnych pracowników. Wykazano także, czym spowodowana jest potrzeba kreowania wizerunku wśród obecnych i potencjalnych pracowników.

Dla potrzeb niniejszego artykułu przeprowadzono badania w formie wywiadów z przedstawicielami działów kadr oraz osobami odpowiedzialnymi za kreowanie wizerunku pracodawcy w organizacji. Badania przeprowadzono na próbie dwudziestu podmiotów. Obserwacji poddano organizacje mieszczące się w zakresie małych i średnich przedsiębiorstw o zasięgu regionalnym, jak i ogólnopolskim. Badano, czy w danej organizacji prowadzone są działania w zakresie *employer branding* za pośrednictwem mediów społecznościowych, a jeśli tak, to jakiego rodzaju. Analizowano także, jakiego rodzaju media społecznościowe są w danej organizacji wykorzystywane. Odwołano się także do cyklicznie prowadzonych badań HRM Institute, monitorujących sytuację i trendy w obszarze *employer branding* w Polsce. Rozważano, jakie działania, prowadzone za pośrednictwem której z platform, przynoszą wyraźny wzrost zainteresowania pracodawcą i co jest tego przyczyną.

Artykuł wykazuje najpopularniejsze platformy wykorzystywane do promocji marki pracodawcy w zakresie *employer branding*. Wskazuje się najpopularniej-

sze i najbardziej charakterystyczne kampanie prowadzone przez pracodawców w środowisku *social media*. Poprzez wywiady przeprowadzone z osobami odpowiedzialnymi za rekrutację w organizacjach wykazuje się, jakie narzędzia sprzyjają przyciągnięciu uwagi potencjalnych kandydatów, o profilu najbardziej pożądanym przez organizację¹. Wskazuje się na marketing kadrowy jako zjawisko stymulujące umacnianie i kreowanie pozytywnego wizerunku pracodawcy². Zawarte w niniejszym artykule informacje i wskazówki pozwalają na budowanie przewagi konkurencyjnej poprzez budowę kadry o profilu najkorzystniejszym dla organizacji.

2. Przyczyny wzrostu popularności mediów społecznościowych w zakresie *employer branding*

Na przełomie ostatnich lat wzrasta problem z pozyskaniem nowych pracowników. Obecnie boryka się z nim około 60% pracodawców³. Prognozy wskazują, że w 2018 r. wspomniany problem się pogłębi. Z roku na rok wzrasta ilość pracowników planujących zmianę pracy. W 2016 r. było to 27%, podczas gdy w 2017 r. liczba ta zwiększyła się do 35%.⁴ Tego rodzaju sytuacja zmusza pracodawców do zintensyfikowania wysiłków zmierzających do utrzymania pracowników w organizacji oraz do poszukiwania nowych dróg pozyskiwania potencjalnych kandydatów. Kluczowe wydaje się tu znalezienie właściwego kanału komunikacji z potencjalnym odbiorcą⁵. W tym miejscu warto rozgraniczyć działalność polegającą na pozyskiwaniu nowych kandydatów oraz kwestie związane z utrzymaniem pracownika w strukturach organizacji.

Rozważając szeroko pojęte media społecznościowe jako jedno z narzędzi wykorzystywanych w zakresie rekrutacji, należy pamiętać o zachowaniu fundamentalnych funkcji procesów rekrutacyjnych:

- informacyjnej (informuje kandydata o rodzaju i zakresie proponowanej pracy);
- motywacyjnej (zachęca do wzięcia udziału w rekrutacji);
- selekcyjnej (dokonuje wstępnej selekcji m.in. poprzez wskazanie wymagań niezbędnych do objęcia proponowanego stanowiska)⁶.

¹ S. Stachowska, A. Zielińska, *Budowanie zewnętrznego wizerunku pracodawcy z wyboru na przykładzie banku Citi Handlowy*, zif.wzr.pl/pim/2013_1_1_40.pdf.

² A. Baruk, *Marketing personalny jako instrument kreowania wizerunku firmy*, Difin, Warszawa 2006, s. 10.

³ <https://www.forbes.pl/kariera/rynek-pracy-w-polsce-w-2018-roku/mtkp2w0>.

⁴ Ibidem.

⁵ T. Listwan, *Zarządzanie kadrami*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 115.

⁶ A. Poczrowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – Procesy – Metody*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 1996, s. 89.

Najbardziej oczywistym kierunkiem, w kontekście poszukiwania nowych kanałów do pozyskania kandydatów i budowania wizerunku pracodawcy, wydają się media społecznościowe. Wynika to wprost ze stałego wzrostu ilości użytkowników tego typu mediów oraz potencjalnego zasięgu, jaki można za ich pomocą uzyskać. Według PBI, na początku 2018 r. z mediów społecznościowych korzystało około 90% internautów. Co w tym miejscu warto zaznaczyć, według tego samego źródła z internetu korzysta 23,4% ludności Polski. Wzrost ilości użytkowników mediów internetu jest wprost proporcjonalny do ilości użytkowników mediów społecznościowych. Determinuje to wyraźną ofensywę rekruterów w zakresie działalności we wspomnianych wyżej kanałach komunikacji. Badania GUS wskazują jednak, że pomimo wyraźnego wzrostu ilości rekruterów wykorzystujących media społecznościowe w procesie rekrutacji, w 2016 r. spośród wszystkich przeprowadzonych rekrutacji tylko 5% bazowało na *social media*. Dla porównania w USA wykorzystanie mediów społecznościowych jako głównego narzędzia rekrutacji deklarowało w tym czasie 90% ankietowanych⁷.

Według badań przeprowadzonych przez Lee Hecht Harrison DBM Polska w 2017 r., najpopularniejsze serwisy wśród rekruterów to odpowiednio LinkedIn, Goldenline i Facebook. Według badań 95% rekruterów ma konto w serwisie LinkedIn, 85% w serwisie Goldenline, a 81% na Facebooku. Należy w tym miejscu wspomnieć, że polscy rekruterzy posiadają jednocześnie 3-4 konta w różnych serwisach. Wynika z tego, że nie ograniczają się oni do działalności w obrębie tylko jednej platformy. Jednakże najwyżej ocenianą platformą pod kątem selekcji i pozyskania kandydatów jest LinkedIn. Potwierdzają to także statystyki wskazujące ilość użytkowników poszczególnych serwisów, reprezentujących działy HR⁸. W 2017 r. 89% pracowników odpowiedzialnych za rekrutację korzystało ze wspomnianych wyżej serwisów w celu poszukiwania nowych kandydatów do pracy. Jednocześnie połowa respondentów wskazała, że dla potrzeb wstępnej selekcji aplikujących analizowała zawartość ich kont w innych serwisach społecznościowych. Dotyczy to najczęściej profili w serwisie Facebook. Wynika to z faktu, że indywidualni użytkownicy tego serwisu nie łączą zawartości swojego profilu z życiem zawodowym. Publikują tam natomiast materiały, które jasno wykazują ich poglądy polityczne, status społeczny oraz status materialny. Pojawiają się tam także informacje mogące wskazywać na ewentualne wypaczenia światopoglądowe. Są jednak działy HR, które do kwestii selekcji podchodzą w wyjątkowo kreatywny sposób, nie ograniczając się jedynie do lustracji profili kandydatów w różnego rodzaju mediach społecznościowych. Jednym ze sztandarowych przykładów tego typu działań jest kampania marki Heineken z 2013 r. zatytułowana „The Candidate”. Jako materiał dla kampanii wykorzystano nagrania z improwizowanych

⁷ <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-social-media-nowoczesne-narzedzie-w-rekrutacji>.

⁸ <https://www.lhhpolska.pl/sites/default/files/blog/LHH%20DBM%20-%20Raport%20Media%20spo%C5%82eczno%C5%9Bciowe%20w%20rekrutacji.%20Edycja%20druga.pdf>.

rozmów rekrutacyjnych z kandydatami do działu realizacji eventów. Na wstępie jednak należy przyrzeć się fundamentom, które posłużyły do budowy wspomnianej kampanii. Głównym założeniem w kwestii organizacji owych rozmów było postawienie kandydatów w sytuacjach nietypowych dla rozmów rekrutacyjnych (spacer za rękę z rekruterem, atak serca rekrutera czy też udział w ratowaniu uciekinierów z płonącego budynku). Miało to na celu selekcję kandydatów nie pod kątem nabytych umiejętności, lecz kreatywności i umiejętności radzenia sobie w niespodziewanych sytuacjach⁹. Kolejnym krokiem w zakresie budowania wspomnianej kampanii było zmontowanie filmu dokumentującego różnego rodzaju, często zabawne reakcje kandydatów. Film następnie opublikowano w serwisie YouTube, gdzie błyskawicznie stał się jednym z najczęściej wyświetlanych filmów, szybko przekraczając liczbę 5 mln wyświetleń. Film nie miał jednak na celu pokazania kreatywności pracowników działu HR, lecz miał ocieplić wizerunek pracodawcy. Miał na celu wykazanie, że brak doświadczenia ze strony kandydata determinuje, czy zostanie on zatrudniony. Ważne są jego cechy osobowe.

W podobny sposób promują się inni przedstawiciele przemysłu piwowarskiego. W Polsce za pośrednictwem kanału w serwisie YouTube bardzo aktywnie działa Kompania Piwowarska. Na wspomnianym kanale publikowane są filmy na temat bieżących wydarzeń wewnątrz organizacji, kampanii rekrutacyjnych oraz filmy z wypowiedziami obecnych pracowników na temat jakości pracy w Kompanii¹⁰. Tego typu działania mają zachęcać jak najszersze grono potencjalnych kandydatów do aplikowania do organizacji. Zazwyczaj głównym celem osób prowadzących tego typu kampanie w mediach społecznościowych dla danej organizacji jest doprowadzenie do sytuacji, w której dana organizacja zaczyna być odbierana przez otoczenie jako „pracodawca z wyboru”. Jest to sytuacja, kiedy elitarność danego pracodawcy powoduje, że wielu kandydatów ubiega się o posadę, ponieważ jej zdobycie stanowi swego rodzaju wyróżnienie i jednocześnie podnosi status społeczny¹¹.

3. Media społecznościowe jako skuteczne narzędzie wspierające procesy rekrutacyjne

Jedna z powszechnie znanych teorii głosi, że proces rekrutacji stanowi szereg działań polegających na znajdowaniu i przyciąganiu kandydatów w ilości nie-

⁹ <https://www.marketingweek.com/2013/04/17/case-study-heineken-the-candidate/>.

¹⁰ M. Kozłowski, *Employer branding. Budowanie wizerunku pracodawcy krok po kroku*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 174.

¹¹ R. Zydel, *Młodzi w krzywym zwierciadle*, „Harvard Business Review”, październik 2010, s. 55-66.

zbędnej do obsadzenia funkcjonujących w danej organizacji wakatów¹². Kolejna z teorii z kolei mówi, że proces ten jest zbiorem czynności, których celem jest przyciąganie wykwalifikowanych kandydatów do obsadzenia wybranych stanowisk¹³. Fundamentalną kwestią w tym wypadku jest potrzeba skonstruowania procesu rekrutacyjnego, który wpłynie na przyciągnięcie wyłącznie kandydatów spełniających kryteria niezbędne do objęcia danego stanowiska¹⁴, co pozwala prowadzić procesy rekrutacyjne w sposób bardziej efektywny. Wynika to z redukcji czasu poświęconego na analizę aplikacji kandydatów niespełniających kryteriów do zatrudnienia. Wspomniana selekcja ma fundamentalną wartość w zakresie jakości prowadzonego procesu. Opiera się ona na badaniu przydatności kandydata do pracy na wskazanym stanowisku pod kątem: doświadczenia, wiedzy, kompetencji oraz cech osobowości i aspiracji zawodowych kandydata¹⁵.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że powinno się dążyć do zmaksymalizowania zasięgu w zakresie dotarcia do potencjalnych kandydatów. Jak wspomniano w rozdziale pierwszym, obecnie dynamicznie wzrasta zasięg wynikający z ilości użytkowników mediów społecznościowych. Naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy jest zwiększająca się aktywność rekruterów korzystających z tego typu narzędzi. Wszelkiego rodzaju media społecznościowe mieszczą się w zakresie trendu *WEB 2.0*, który opiera się na grupach społecznościowych¹⁶.

Wolters Kluwer Polska przeprowadziło w 2011 r. badania zatytułowane „Rekrutacja w mediach społecznościowych 2011”. Wyniki wspomnianych badań wskazują, że media społecznościowe są jednym z najefektywniejszych narzędzi pozwalających zbadać m.in. osobowość i preferencje kandydata. Dodatkową zaletą mediów społecznościowych jest możliwość zdalnego badania wyżej wspomnianych cech. Co wskazano wcześniej w niniejszym artykule, profile użytkowników mediów społecznościowych stanowią kopalnię wiedzy na temat potencjalnych kandydatów. Dotyczy to szczególnie profili na platformach takich, jak Facebook, gdzie użytkownicy dzielą się prywatnymi informacjami na swój temat, również tymi, których świadomie nie przekazują rekruterom. Jest jednak druga strona komunikacji za pośrednictwem *social media* pomiędzy rekruterem a kandydatem. Media społecznościowe w tym zakresie stanowią nie tylko narzędzie kontroli kandydata przez rekrutera. Potencjalni kandydaci za ich pośrednictwem mają szansę

¹² H. Król, A. Ludwiczynski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 198.

¹³ J.R. Schermerhorn, *Zarządzanie. Kluczowe koncepcje*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 218.

¹⁴ E. Parry, H. Wilson, *Factors influencing the adoption of online recruitment*, „Personnel Review”, t. 38, nr 6/2009, s. 655-673.

¹⁵ J. Tyborowska, *Rekrutacja pracowników*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 13.

¹⁶ W. Gogołek, *Komunikacja sieciowa. Uwarunkowania, kategorie, paradoksy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 160.

zaprezentować się i promować się przed rekrutującymi. Objawia się to wzrostem ilości profili na portalach ukierunkowanych *stricte* na rekrutację, takich jak LinkedIn czy Goldenline. W przeciwieństwie do platform takich jak Facebook, wspomniane wyżej media ukierunkowują swoich użytkowników wprost na wymianę wiedzy i doświadczeń w zakresie zawodowym, jak również możliwość prezentacji swoich kwalifikacji rekruterom. Wspomniany wcześniej LinkedIn w 2017 r. został odwiedzony przez ponad 2 mln użytkowników z Polski. Z kolei w 2016 r. było to niecałe 1,9 mln użytkowników¹⁷. Według badań przeprowadzonych przez dr. Pawła Korzyńskiego to właśnie LinkedIn jest niekwestionowanym liderem w zakresie stymulacji rozwoju kariery oraz procesów rekrutacyjnych. Wynika to m.in. z jasnego ukierunkowania wspomnianego serwisu na kwestie zawodowe, a także z jego globalnego zasięgu. Pozwala on rekrutującym sięgać do zasobów potencjalnych kandydatów zarówno w zakresie lokalnym, jak i międzynarodowym. Na rynku lokalnym podobną rolę zyskał Goldenline, który jednak traci na popularności w konfrontacji z Linkedinem.

4. Media społecznościowe jako narzędzie do utrzymania pracownika w organizacji

Jak wspomniano wcześniej, problem niedoboru nowych kandydatów nie jest jedyną bolączką współczesnych działów HR. Kolejnym, równie istotnym problemem jest kwestia utrzymania pracowników w strukturach organizacji. W tym wypadku z pomocą przychodzi wewnętrzny *employer branding*. Mieści on w swoim zakresie wszelkiego rodzaju działania, skierowane do obecnych pracowników firmy¹⁸. Podobnie jak w wypadku *employer branding* zewnętrznego, i tu podstawowym celem prowadzonych działań jest promowanie wizerunku pracodawcy. Niezwykle ważne jest, by prowadzone działania skutkowały nadaniem elitarnego statusu pracownikom organizacji¹⁹. Niesie to za sobą pojęcie *Employer Value Proposition*. Wspomniane pojęcie wiąże w swoich ramach katalog benefitów, jakie dana organizacja oferuje swoim pracownikom. O wartości wspomnianego pojęcia świadczy jego odbiór przez adresatów²⁰. W tym miejscu często przytacza się cytaty miliardera Richarda Bransona – szefa i założyciela grupy Virgin: Jeśli będziesz się troszczył o swoich pracowników, oni będą się troszczyć o Twoich klien-

¹⁷ <https://www.emarketing.pl/social-media/wzrasta-popularnosc-linkedin-polsce/>.

¹⁸ K. Wojtaszczyk, *Employer branding, czyli zarządzanie marką pracodawcy. Uwarunkowania, procesy, pomiar*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s.107.

¹⁹ L. Zbiegień-Maciąg *Marketing personalny, czyli jak zarządzać pracownikami w firmie*, Wyd. Business Press, Warszawa 1996, s. 16.

²⁰ J. Dąbrowska, *Employer branding. Marka pracodawcy w praktyce*, Wydawnictwo Słowa i Myśli, Warszawa 2014, s. 51.

tów²¹. Bardzo popularne w ramach działań employer brandingowych, adresowanych do pracowników różnego rodzaju organizacji, są działania charytatywne, nagłaśniane i relacjonowane na łamach mediów społecznościowych. Pozwala to wykorzystać kwestie holistyczne do budowania więzi pomiędzy pracownikami, tym samym umacniając więź z organizacją jako spoiwem wewnętrznej społeczności powstałej w jej obrębie²².

W zakresie budowania pozytywnego wizerunku pracodawcy na łamach szeroko pojętych mediów społecznościowych nie wystarczy wyłącznie publikować określonych treści. Ważny jest także monitoring treści publikowanych przez obecnych i byłych pracowników. Jak dowodzą badania, osoby neutralnie lub pozytywnie ustosunkowane do pracodawcy z reguły pozostają bierne w zakresie wyrażania swoich opinii. Sytuacja zmienia się diametralnie w odniesieniu do osób, które mają negatywny stosunek do danej organizacji²³. Dodatkowym problemem jest powszechny dostęp do mediów społecznościowych i anonimowość, która często stymuluje osoby zazwyczaj nieśmiałe do dosadnego wyartykułowania swoich odczuć. W związku z tym dyskusje prowadzone na łamach różnego rodzaju portali społecznościowych są często moderowane i stymulowane przez odpowiednie osoby, oddelegowane do tego zadania przez zainteresowaną organizację lub wynajętą przez nią firmę²⁴. Często fundamentem kampanii prowadzonej w tym zakresie za pośrednictwem mediów społecznościowych jest wyraźne wskazanie stabilności zatrudnienia oraz *life-work balance* jako kluczowych zasad, jakimi kieruje się dana organizacja²⁵. Warto w tym miejscu nadmienić, że *life-work balance* jest pojęciem definiowanym jako działania organizacyjne, sprzyjające pogodzeniu obowiązków zawodowych z pozazawodowymi²⁶. Tego typu działania są niezbędne dla kreowania wizerunku organizacji zgodnego z jej polityką. Co za tym idzie, coraz częściej w działach odpowiedzialnych za *employer branding* delegowane są osoby odpowiedzialne za tego rodzaju działania. Jednakże, co oczywiste, dotyczy to wyłącznie tych organizacji, które w jakikolwiek sposób prowadzą działania z zakresu *employer branding*. Pomimo stałego wzrostu świadomości w tej materii, w Polsce nadal stosunkowo niewielka liczba podmiotów posiada w swojej strukturze komórki odpowiedzialne za działania *employer branding*. Według badań

²¹ M. Bryła-Gozdyra, *Od zadowolonego pracownika do zadowolonego klienta*, „Nowa Sprzedaż”, <https://nowasprzedaz.pl/artykuly-z-wydania-drukowanego/zadowolonego-pracownika-zadowolonego-klienta/>.

²² J. Dąbrowska, *Employer branding...*, op. cit., s. 169.

²³ K. Wojtaszczyk, *Employer branding czyli zarządzanie marką pracodawcy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 173.

²⁴ G.M. Thomas Jr., *Building the buzz in the hive mind*, „Journal of Consumer Behaviour”, Vol. 4, No. 1/2004, s. 64-72.

²⁵ J. Dąbrowska, *Employer branding...*, op. cit., s. 51.

²⁶ K. Hildt-Ciupińska, *Work-life balance a wiek pracowników*, „Bezpieczeństwo Pracy”, nr 10/2014, s. 14.

przeprowadzonych przez HRM Institute w 2016 r. tylko 9% spośród przebadanych firm posiadało wyspecjalizowany dział odpowiedzialny za *employer branding*. W przypadku 11% badanych organizacji za kwestie związane z tą tematyką odpowiadał dział marketingu. Najczęściej jednak za tego rodzaju działania odpowiedzialny jest dział personalny. Przytoczone badania wskazują, że tak jest w 47% przypadków²⁷.

Dla potrzeb niniejszego artykułu przeprowadzono wywiady z przedstawicielami działów HR. Wykazano w ten sposób, że w firmach, które już wcześniej stosowały działania mające na celu wzbudzenie identyfikowania się z organizacją przez pracownika, nastąpiła potrzeba wzmocnienia tychże działań poprzez propagowanie ich za pomocą mediów społecznościowych. Co ciekawe, wśród respondentów, wbrew wynikom wcześniej przytaczanych badań, najpopularniejszą platformą służącą do prowadzenia działań w zakresie *employer branding* jest Facebook. Z wypowiedzi przedstawicieli organizacji, z którymi przeprowadzono wywiady, wynika jasno, że Facebook pozwala uzyskać najwięcej reakcji ze strony adresatów, co z kolei jest następstwem zdecydowanie większej ilości użytkowników wspomnianej platformy w stosunku do LinkedIn czy Goldenline. Dodatkową zaletą Facebooka jest również fakt, że jego użytkownikami są często osoby, które nie odbierają go jako medium powiązanego w jakikolwiek sposób z kwestiami zawodowymi. Przeciwnie, traktują wyżej wspomniany serwis jako pole do podtrzymywania kontaktów towarzyskich oraz rozrywki. Następstwem tego stanu rzeczy jest pozostawanie w strefie komfortu przez użytkowników i tym samym większa otwartość na stymulowanie treściami marketingowymi. W związku z tym samym przekłada się to również na zwiększenie skuteczności działań z zakresu *employer branding*. Co więcej, algorytm działania Facebooka pozwala dynamicznie zwiększać zasięg prowadzonych działań.

Pierwszym krokiem w zakresie promocji za pośrednictwem Facebooka jest stworzenie fanpage'a – czyli aktywnej strony na wyżej wspomnianej platformie. Technicznie nowy fanpage jest dużej mierze odpowiednikiem profilu indywidualnego użytkownika. W tym wypadku strona zawiera podstawowe dane na temat organizacji, której dotyczy, jednakże jej najważniejszym elementem są informacje zamieszczane cyklicznie na jej łamach. Informacje te publikowane są w formie postów, stanowiących odpowiednik wpisów publikowanych na różnego rodzaju blogach osobistych. Wspomniane publikacje mają na celu generowanie reakcji po stronie odbiorców. Owe reakcje na publikowany materiał powodują dalsze zwiększenie jego zasięgu, dzięki czemu o jakości publikowanych treści świadczy osiągnięty zasięg. W ten sposób informacje na temat organizacji docierają do szerokiego grona niezwiązanych z nią odbiorców. Sprzyja to budowaniu pozytywnego wizerunku organizacji poza jej strukturami, co z kolei prowadzi w następstwie do

²⁷ http://formularze.hrminstitute.pl/dane/raporty/Raport_EB_w_Polsce2016.pdf?utm_source=sendinblue&utm_campaign=Mail_do_raportu&utm_medium=email.

rozwoju elitarnego wizerunku organizacji i jej pracowników. Firmy, stosujące tego typu narzędzia, opierają się przede wszystkim na publikowaniu treści związanych z sukcesami pracowników, działów i zespołów funkcjonujących w jej ramach. Efektywne są także treści związane z działalnością społeczną prowadzoną przez organizację, a także działaniami wspierającymi politykę *life-work balance* prowadzoną w organizacji. Tego typu działalność na łamach mediów społecznościowych, prócz budowania pozazawodowej relacji z pracownikami, zwiększa także atrakcyjność organizacji w oczach potencjalnych kandydatów.

5. Podsumowanie

Zmiany na rynku pracy i idący za tym niedobór specjalistów pociągają za sobą rozwój nowych metod dotarcia do potencjalnych kandydatów. Skuteczność działań w tym zakresie stanowi fundament budowy przewagi konkurencyjnej danej organizacji. Jednym z przejawów tego stanu rzeczy jest sposób określania oczekiwań wobec kandydata oraz przygotowania benefitów, jakie proponowane są w zamian za świadczenie pracy na rzecz organizacji.

Media społecznościowe z jednej strony stają się najskuteczniejszą metodą dotarcia do szerokiej grupy potencjalnych aplikujących o wymaganych kwalifikacjach, jednocześnie dając możliwość do przeprowadzenia wstępnej analizy ich umiejętności i cech osobowych. Ponadto, dzięki zastosowaniu mediów społecznościowych, poszerzyła się możliwość budowania pozytywnego wizerunku pracodawcy przez daną organizację. Pojawiły się także możliwości realnego wpływu na kształt jej wizerunku, kreowanego przez osoby spoza jej struktur.

Co wydaje się zaskakujące w świetle powszechnie dostępnych badań – wywiady przeprowadzone dla potrzeb niniejszego artykułu z przedstawicielami działów HR wskazują, że to właśnie Facebook pozostaje najbardziej skutecznym nośnikiem zarówno w zakresie procesów mających na celu utrzymania pracownika w organizacji, jak również poszukiwania potencjalnych kandydatów.

BIBLIOGRAFIA

1. Baruk A., *Marketing personalny jako instrument kreowania wizerunku firmy*, Difin, Warszawa 2006.
2. Bryła-Gozdyra M., *Od zadowolonego pracownika do zadowolonego klienta*, „Nowa Sprzedaż”, <https://nowasprzedaz.pl/artykuly-z-wydania-drukowanego/zadowolonego-pracownika-zadowolonego-klienta/>.
3. Dąbrowska J., *Employer branding. Marka pracodawcy w praktyce*, Wydawnictwo Słowa i Myśli, Warszawa 2014.

4. Gogołek W., *Komunikacja sieciowa. Uwarunkowania, kategorie, paradoksy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
5. Hildt-Ciupińska K., *Work-life balance a wiek pracowników*, „Bezpieczeństwo Pracy”, nr 10/2014.
6. <https://www.forbes.pl/kariera/rynek-pracy-w-polsce-w-2018-roku/mtkp2w0>.
7. <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-social-media-nowoczesne-narzedzie-w-rekrutacji>.
8. <https://www.lhhpolska.pl/sites/default/files/blog/LHH%20DBM%20-%20Raport%20Media%20spo%C5%82eczno%C5%9Bciowe%20w%20rekrutacji.%20Edycja%20dru-ga.pdf>.
9. <https://www.marketingweek.com/2013/04/17/case-study-heineken-the-candidate/>.
10. <https://www.emarketing.pl/social-media/wzrasta-popularnosc-linkedin-polsce/>.
11. http://formularze.hrminstitute.pl/dane/raporty/Raport_EB_w_Polsce2016.pdf?utm_source=sendinblue&utm_campaign=Mail_do_raportu&utm_medium=email.
12. Kozłowski M., *Employer branding. Budowanie wizerunku pracodawcy krok po kroku*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
13. Król H., Ludwiczynski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
14. Listwan T., *Zarządzanie kadrami*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010.
15. Parry E., Wilson H., *Factors influencing the adoption of online recruitment*, „Personnel Review”, 2009.
16. Poczowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – Procesy – Metody*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 1996.
17. Schermerhorn J.R., *Zarządzanie. Kluczowe koncepcje*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
18. Stachowska S., Zielińska A., *Budowanie zewnętrznego wizerunku pracodawcy z wyboru na przykładzie banku Citi Handlowy*, zif.wzr.pl/pim/2013_1_1_40.pdf.
19. Thomas Jr. G.M., *Building the buzz in the hive mind*, „Journal of Consumer Behaviour”, Vol. 4, No. 1/2004.
20. Tyborowska J., *Rekrutacja pracowników*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007.
21. Wojtaszczyk K., *Employer branding czyli zarządzanie marką pracodawcy. Uwarunkowania, procesy, pomiar*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
22. Zbiegień-Maciąg L., *Marketing personalny czyli jak zarządzać pracownikami w firmie*, Wyd. Business Press, Warszawa 1996.
23. Zydel R., *Młodzi w krzywym zwierciadle*, „Harvard Business Review”, październik 2010.

MARIUSZ PIETRASZEK

Wyższa Szkoła Gospodarki

SYSTEM ZARZĄDZANIA REZERWAMI OSOBOWYMI Z WYKORZYSTANIEM PROGRAMU „LEGIA AKADEMICKA”

1. Wprowadzenie

Na przełomie ostatnich lat obserwowane jest sukcesywne starzenie się naszego społeczeństwa, a co za tym idzie, również zasobów rezerw osobowych oraz zmniejszanie się ilości rezerwistów posiadających przeszkolenie wojskowe. Na przykładzie prowadzonych bieżących analiz można stwierdzić, że najbardziej niekorzystnie sytuacja przedstawia się w korpusie oficerów oraz podoficerów rezerwy. Po wstrzymaniu w 2008 r. obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej okazało się, że nowe rozwiązania pogłębiają zauważany już wcześniej problem – bieżący dopływ rezerwistów do zasobów, według prowadzonych analiz w resorcie obrony narodowej, nie przekracza 0,1 faktycznych potrzeb sił zbrojnych. Brak efektywnego zarządzania ograniczonymi jakościowo rezerwami osobowymi prowadzi do stopniowego osłabienia organizacji. W siłach zbrojnych, jak w każdej strukturze organizacyjnej, potencjał osobowy jest najwartościowszym dobrem, którym należy zarządzać z należytą starannością.

M. Armstrong definiuje pojęcie zarządzania zasobami ludzkimi jako strategiczną, jednorodną i spójną metodę kierowania najcenniejszym z kapitałów każdej organizacji – ludźmi, którzy osobistym i zbiorowym wysiłkiem przyczyniają się do realizacji wszystkich założonych przez organizację celów, a tym samym umacniają jej przewagę nad konkurencją¹.

Odpowiednio wyselekcjonowane i wyszkolone rezerwy osobowe mają decydujący wpływ na zaspokojenie jednej z podstawowych potrzeb społeczeństwa,

¹ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategia i działanie*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1996, s.14.

a także każdego człowieka z osobna, mianowicie potrzeby bezpieczeństwa. Jak zauważa J. Stańczyk, bezpieczeństwo jest główną potrzebą człowieka i grup społecznych, a zarazem najważniejszym ich celem². W ogólnym znaczeniu bezpieczeństwo oznacza poczucie pewności i umiejętnej ochrony przed niebezpieczeństwami. Według *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, za bezpieczeństwo uważa się stan, który daje poczucie pewności, i gwarancję jego zachowania oraz szansę na doskonalenie³. Amerykański psycholog A. Maslow, opracowując hierarchię potrzeb człowieka, potrzebę bezpieczeństwa umieścił na drugim miejscu, tuż po potrzebach fizjologicznych⁴.

Bezpieczeństwo powinno być też postrzegane jako proces, który następuje zależnie od ciągłych przeobrażeń w środowisku bezpieczeństwa. Według W. Pokruszyńskiego, bezpieczeństwo oznacza ciągłą działalność jednostek, społeczności lokalnych, państw czy organizacji międzynarodowych w tworzeniu pożądanego stanu bezpieczeństwa⁵. S. Koziej, wyjaśniając istotę bezpieczeństwa, zwraca uwagę m.in. na dynamikę i aktywność, która zapewnia możliwości przetrwania, rozwoju i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach, poprzez podejmowanie wyzwań, redukcję ryzyka oraz przeciwdziałanie zagrożeniom⁶. Bezpieczeństwo dotyczy całego społeczeństwa i powinno być realizowane przez wszystkich jego członków w zależności od możliwości, istniejących oraz przewidywalnych zagrożeń. Bezpieczeństwo kraju najczęściej kojarzy się z ochroną przed zagrożeniem militarnym. W opracowanej przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego „Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP” stwierdza się, że najważniejsze wyzwania, przed jakimi stoi nasz kraj, „wiążą się z zapewnieniem niezakłóconego rozwoju gospodarczego państwa, stabilnej sytuacji finansowej i spójnej, dalekosiężnej polityki społecznej przeciwdziałającej niżowi demograficznemu”.⁷ Biorąc pod uwagę przewidywane zagrożenia i oczekiwania w stosunku do rezerw osobowych, należy podjąć próbę zdiagnozowania miejsca i roli nowej formy edukacji obronnej, jaką jest Legia Akademicka, zwana w dalszej części tekstu LA, również w pozamilitarnym podsystemie bezpieczeństwa RP.

Przed Siłami Zbrojnymi RP stało zadanie odbudowy rezerw osobowych, którego realizacja zapewni większy dopływ młodszych wiekiem rezerwistów,

² J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s. 18.

³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002, s. 13.

⁴ A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, PAX, Warszawa 1990, s. 144.

⁵ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo narodowe u progu XXI wieku*, Zeszyty Naukowe AON, nr 1 (70), Warszawa 2008, s. 24.

⁶ S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 7.

⁷ Por. „Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP”, BBN, Warszawa 2013.

w szczególności w korpusie oficerów i podoficerów. W tym celu Ministerstwo Obrony Narodowej (MON) zaplanowało w 2017 r. uruchomienie programu pilotażowego ochotniczego szkolenia studentów. MON w porozumieniu z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego uruchomiło w 2017 r. program pilotażowy ochotniczego szkolenia wojskowego studentów pod nazwą LA, który to program ma być kontynuowany co najmniej do 2021 r.

2. Rys historyczny

LA nie jest całkowicie nowym pomysłem resortu i z założenia ma być kontynuacją chlubnych tradycji oręża polskiego. Według źródeł historycznych, decyzja o utworzeniu LA została podjęta 6 listopada 1918, w czasie wiecu akademickiego na Politechnice Warszawskiej. LA, zgodnie z dostępnymi definicjami podawanymi w literaturze oraz stronie internetowej poświęconej LA⁸, to ochotnicza formacja wojskowa utworzona 11 listopada 1918 r. z młodzieży studenckiej uczelni warszawskich. W zdecydowanej większości byli to członkowie Polskiej Organizacji Wojskowej. Z dniem 26 listopada 1918 r. została ona przeformowana w regularny oddział piechoty, który otrzymał następnie nazwę 36 Pułk Piechoty. LA została powtórnie powołana do życia w latach 1929–1932, jako organizacja przysposobienia wojskowego słuchaczy szkół wyższych w Polsce. Następnie ponownie reaktywowana w 1937 r. Tworzyła ją młodzież, która wstępowała w jej szeregi w ramach poboru lub ochotniczego zaciągu. Zgodę na wstępowanie studentów do LA wyraziły Senaty Akademickie trzech warszawskich uczelni: Politechniki Warszawskiej, Uniwersytetu Warszawskiego i Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Oprócz Warszawy, LA zostały także utworzone w pięciu ośrodkach naukowych w: Lublinie, Krakowie, Poznaniu, Wilnie i Lwowie. W początkowym okresie po utworzeniu LA jej członkowie pełnili służbę wartowniczą w budynkach instytucji państwowych i wojskowych oraz składach i magazynach przejętych od wojsk niemieckich. W 1920 r. wojna polsko-bolszewicka doprowadziła do zakończenia działalności LA. Reaktywowano ją dopiero w 1929 r., lecz na krótko, bo zaledwie do początku sierpnia 1932 r. Działalność LA po raz kolejny została wznowiona w rocznicę Nocy Listopadowej, 29 listopada 1937 r. Wówczas Rada Ministrów nałożyła obowiązek przysposobienia do wojskowej służby pomocniczej na mężczyzn, studentów szkół akademickich i uczniów innych szkół wyższych prywatnych i państwowych, uznawanych za równorzędne. Nad wykonaniem rozporządzenia sprawował nadzór Minister Spraw Wojskowych. 1 września 1938 r. weszła w życie Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym. Ustawa po raz pierwszy sankcjonowała ochotniczy udział kobiet w powszechnym obowiązku wojskowym.

⁸ <http://legiaakademicka.pl/#http://legiaakademicka.pl/nasza-dzialalnosc/historia/>, 20.11.2018 r.

W tym czasie LA podporządkowana była bezpośrednio ministrowi spraw wojskowych. Naczelną Komenda LA była organem ministra spraw wojskowych, ale podlegała mu poprzez Państwowy Urząd Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego. Działalność LA polegać miała na ćwiczeniach wojskowych prowadzonych w warunkach koszarowych, wykładach w salach uniwersyteckich oraz wychowaniu fizycznym na boiskach i innych obiektach sportowych. Głównym celem LA było upowszechnianie wiedzy wojskowej wśród młodzieży i wychowanie w duchu szlachetnego polskiego patriotyzmu, dla użycia jej w sprawach słusznym i sprawiedliwym. Początkowo przysposobieniu wojskowemu poddano studentów czterech pierwszych semestrów oraz niezbędną liczbę oficerów rezerwy dla starszych lat studiów, powoływanych na stanowiska instruktorów, referentów i dowódców LA. W czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, tj. w latach 1944–1989, działalność LA została zawieszona.

LA została ponownie reaktywowana w Warszawie 22 maja 2000 r. przez żyjących kombatantów – żołnierzy 36 Pułku Piechoty LA, sympatyków LA oraz przy współpracy z Zarządem Głównym Niezależnego Zrzeszenia Studentów. Został przeprowadzony projekt przy współpracy z Ministerstwem Obrony Narodowej oraz Studentami z Niezależnego Zrzeszenia Studentów uczących się na Wydziale Politologii Uniwersytetu Szczecińskiego. Od dłuższego czasu LA działa na terenie Lublina między innymi jako stowarzyszenie proobronne posiadające swoje oddziały terenowe na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej i na Podkarpaciu (jako stowarzyszenie). Samodzielnym podmiotem jest działająca od 26 marca 2004 r. LA Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, która funkcjonuje do dziś organizując szereg szkoleń. W lutym 2013 r. przywrócono także Krakowską LA, która skupia w swych szeregach studentów, absolwentów i pracowników całego krakowskiego ośrodka akademickiego.

3. Wdrażany program Legii Akademickiej

W lipcu 2017 r. decyzją Ministra Obrony Narodowej rozpoczęto pilotażowy program ochotniczego szkolenia studentów LA.

Program LA adresowany jest do studentów, ochotników, którzy w trakcie studiów chcą odbyć przeszkolenie wojskowe. Pilotażowa jego edycja ruszyła w ubiegłym roku w 61 uczelniach (w tym pięciu wojskowych). To tam studenci wzięli udział w zajęciach teoretycznych, stanowiących podstawę do rozpoczęcia praktycznego szkolenia wojskowego. Wykłady poświęcone były m.in. strukturze i wyposażeniu sił zbrojnych, wojskowym regulaminom, teoretycznym podstawom taktyki i strzelania.

Ochotnicze szkolenie studentów odbywa się na podstawie art. 100 ust. 1 i 1a Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rze-

czypospolitej Polskiej⁹, w którym określono, że obowiązek służby wojskowej żołnierzy rezerwy w czasie pokoju polega na odbywaniu ćwiczeń wojskowych oraz pełnieniu okresowej służby wojskowej, natomiast dla osób przeniesionych do rezerwy, niebędących żołnierzami rezerwy, obowiązek ten polega wyłącznie na odbywaniu ćwiczeń wojskowych.

W dniu 26 czerwca 2017 r. Minister Obrony Narodowej zatwierdził „Koncepcję edukacji wojskowej studentów w ramach LA – projekt pilotażowy”. Głównym celem koncepcji jest wypracowanie długofalowych rozwiązań systemowych związanych z wdrożeniem efektywnego systemu gromadzenia rezerw osobowych, zapewniających większy dopływ młodszych wiekiem żołnierzy rezerwy, w szczególności oficerów i podoficerów rezerwy, których wiedza nabyta na studiach zostanie docelowo powiązana z przydatną dla wojska specjalnością wojskową.

W celu wdrożenia koncepcji oraz określenia przedsięwzięć resortu obrony narodowej, które pozwolą zrealizować jej założenia, opracowano Decyzję Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie wdrożenia programu pilotażowego edukacji wojskowej studentów w ramach LA¹⁰.

Na podstawie porozumienia zawartego w dniu 21 sierpnia 2017 r. pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹¹, organizatorem części teoretycznej ochotniczego szkolenia studentów, obejmującego m.in. przedmioty z zakresu obronności i wiedzy wojskowej, został rektor uczelni, która zgłosiła się do programu pilotażowego ochotniczego szkolenia studentów w ramach LA. Organizatorem części praktycznej ochotniczego wojskowego szkolenia studentów w formie ćwiczeń poligonowych jest Ministerstwo Obrony Narodowej.

Pilotażowy projekt ochotniczego szkolenia studentów w ramach LA wystartował w roku akademickim 2017/2018. Program nauczania obejmuje około 30 godzin lekcyjnych. Zajęcia odbywają się w formie wykładów i obejmują wiedzę z zakresu realizacji misji Sił Zbrojnych RP (zasadnicze zadania), otoczenia międzynarodowego w aspekcie militarnym, zależności pomiędzy elementami systemu obronnego RP (cywilny i demokratyczny nadzór nad siłami zbrojnymi, w tym zwierzchnictwo) oraz umocowania prawnego zależności w ramach Sił Zbrojnych RP (podwładny – przełożony, dyscyplina wojskowa, odpowiedzialność karna i materialna)¹².

⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1459 z późn. zm.).

¹⁰ Decyzja Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 lipca 2017 roku w sprawie wdrożenia programu pilotażowego edukacji wojskowej studentów w ramach Legii Akademickiej (Dz. Urz. MON z 2017 r. poz. 158).

¹¹ Porozumienie pomiędzy Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego a Ministrem Obrony Narodowej z dnia 21 sierpnia 2017 r. w sprawie realizacji programu pilotażowego Koncepcji edukacji wojskowej studentów w ramach Legii Akademickiej.

¹² <http://www.wojsko-polskie.pl/pl/pages/pilotażowy-program-ochotniczego-szkolenia-studentow-legia-akademicka-l/>, 01.09.2018 r.

Po zaliczeniu części teoretycznej student-ochotnik, po złożeniu wniosku do organów wojskowych (właściwa WKU), otrzymał kartę powołania na ćwiczenia wojskowe – część praktyczną programu, która była realizowana w wytypowanych jednostkach wojskowych (JW), jednostkach szkolnictwa wojskowego oraz ośrodkach szkoleniowych Sił Zbrojnych RP w okresie tzw. przerwy wakacyjnej, w dwóch turach po 6 tygodni każda. Poszczególne tury z kolei składały się z dwóch modułów:

- modułu szkolenia podstawowego, trwającego 22 dni, zakończonego egzaminem i złożeniem przysięgi wojskowej;
- modułu szkolenia podoficerskiego, trwającego 22 dni, zakończonego egzaminem i mianowaniem na stopień wojskowy kaprała rezerwy.

Za dzień szkolenia poligonowego student ochotnik, jak każdy szeregowy, otrzymał wynagrodzenie (w 2018 r. w wysokości 91,20 zł).

Ćwiczenia wojskowe prowadzone były w 14 jednostkach wojskowych podległych Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych.

Do programu przystąpiło 56 uczelni cywilnych, państwowych i prywatnych oraz 5 uczelni wojskowych. W roku szkolnym 2017/2018 zapewniono dla słuchaczy LA 10 tys. miejsc szkoleniowych.

Według danych przekazanych przez Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego Ministerstwa Obrony Narodowej, do programu zgłosiło się 5558 osób, w części teoretycznej wzięły udział 5394 z nich. Ten etap pozytywnie zaliczyło 3831 osób. Po zakończeniu zajęć teoretycznych wnioski o powołanie w trybie ochotniczym na szkolenie wojskowe złożyło w sumie 3487 studentów. W trakcie okresu wakacyjnego zaliczali oni część praktyczną programu w wybranych jednostkach wojskowych. Szkolenie wojskowe odbywało się na terenie całej Polski, w ośmiu centrach szkolenia podległych Dowódcy Generalnemu RSZ (m.in. w Centrum Wojsk Lądowych w Poznaniu, Artylerii i Uzbrojenia w Toruniu, Sił Powietrznych w Koszalinie, Wojsk Inżynieryjnych i Chemicznych we Wrocławiu, Logistyki w Grudziądzu), a także w 22 Batalionie Piechoty Górskiej w Kłodzku. Szkolenie praktyczne zorganizowano w dwóch turnusach. W obu na szkolenie w ramach modułu podstawowego w jednostkach wojskowych stawiło się w sumie 3116 osób. Z różnych powodów 253 studentów już na samym początku szkolenia zrezygnowało. Egzaminy końcowe pozytywnie zdało 2782, z tego awans na stopień starszego szeregowego otrzymało 2719 studentów. Studenci, którzy chcieli szkolić się dalej, mogli wziąć udział w module podoficerskim. Podczas dwóch turnusów w tego rodzaju szkoleniu ostatecznie wzięło udział 2128 ochotników (77 zrezygnowało), a egzaminy końcowe zdało 2052. Spośród tych osób na stopień wojskowy kaprała mianowanych zostało 1990 osób¹³.

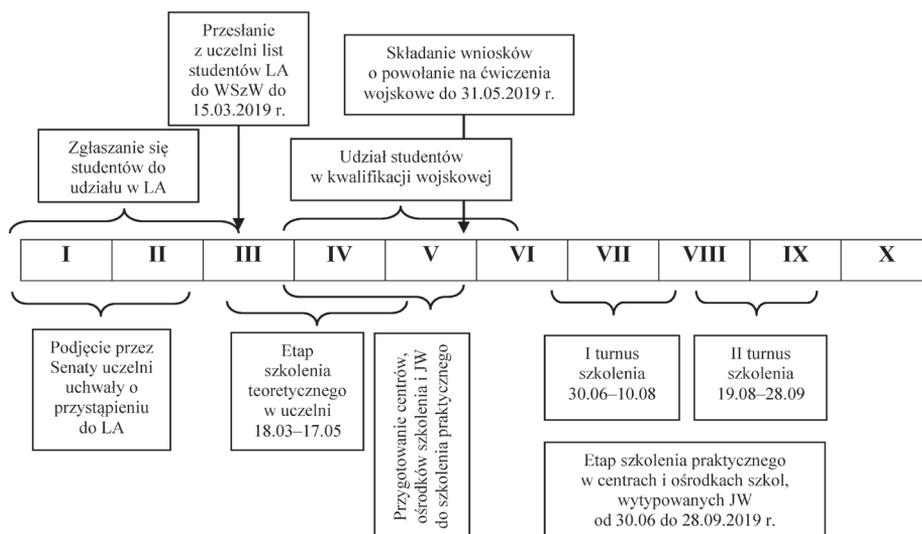
¹³ <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/26557?t=Program-Legii-Akademickiej-bedzie-kontynuowany>, 15.10.2018 r.

Okazało się, że nie dla wszystkich deklarujących się studentów wojskowe szkolenie w ramach LA jest trafionym pomysłem. Niektórzy uczestnicy już na samym początku się wykruszyli. Niektórzy nie podołali intensywnemu wysiłkowi fizycznemu i obciążeniu psychicznemu. W służbie przygotowawczej¹⁴, w której szkolenie jest realizowane od wielu lat, też zdarzają się odejścia z tych powodów, ale skala „wykruszeń” jest mniejsza. Trzeba jednak przyznać, że studenci mieli o wiele trudniej. Program LA jest bardzo skondensowany i – w odróżnieniu od programu służby przygotowawczej – składa się przede wszystkim z praktyki. Studenci zostali rzućeni na „głęboką wodę”. Nie mieli – jak ma to miejsce w przypadku służby przygotowawczej, gdzie szkolenie zaczyna się teorią – czasu na aklimatyzację, bo już trzeciego dnia wyszli na zajęcia w terenie i na strzelnicę. Zgodnie z przyjętym programem szkolenia, od poniedziałku do piątku mieli po 11 godzin zajęć, a w soboty dodatkowych 6 godzin szkolenia. Niektórzy uznali, że to dla nich zbyt dużo. Do niekorzystnych czynników doszła jeszcze uciążliwa pogoda, a zwłaszcza panujące w tym czasie upały.

Program z założenia był wersją pilotażową, co oznaczało, że należy sprawdzić, czy przyjęte rozwiązania organizacyjne i prawne zdały egzamin. Zajął się tym specjalny zespół powołany przez Ministra Obrony Narodowej. W jego skład weszło kilkanaście osób, w tym przedstawiciele departamentów Ministerstwa Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego WP oraz Dowództwa Generalnego RSZ. Na czele zespołu stanął sekretarz stanu w MON.

Prowadząc analizy na podstawie przeprowadzonego pilotażu, szukano rozwiązań, które umożliwią wykorzystanie potencjału przeszkolonych już studentów. Armia nie może doprowadzić do sytuacji, że student kończy szkolenie, trafia do rezerwy i wojsko o nim zapomina. Należy dążyć do stworzenia takich możliwości, by ochotnicy mogli dalej kontynuować szkolenie w jednostkach.

¹⁴ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, Rozdział 4a Służba przygotowawcza (Dz. U. z 2018 r. poz. 1459 z późn. zm.). https://www.jednostki-wojskowe.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=411&Itemid=5, 10.11.2018 r.



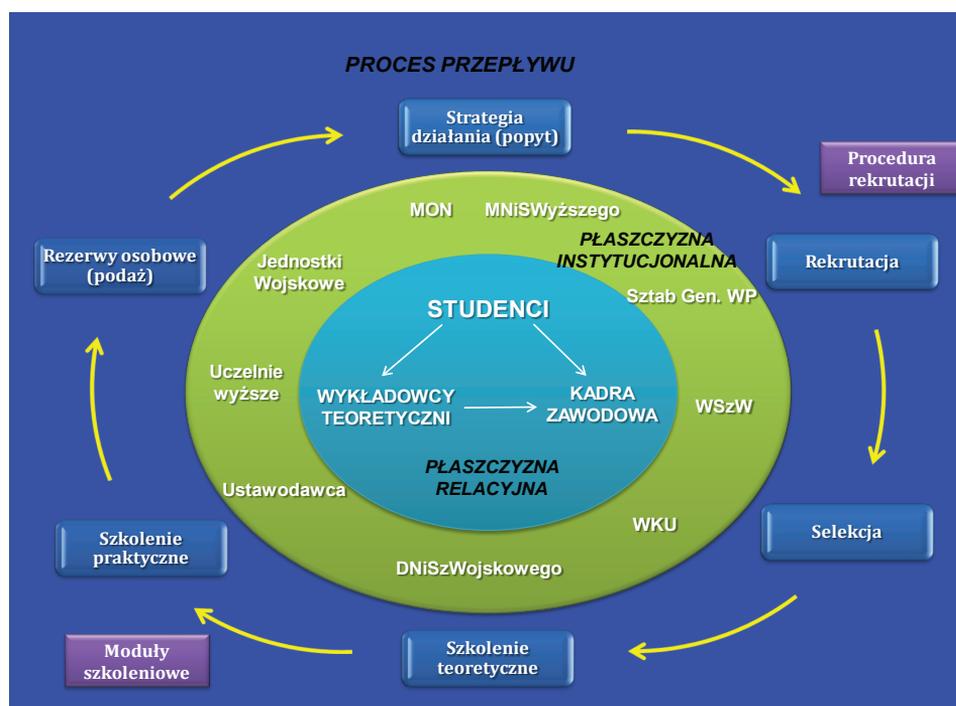
Ilustracja 25. Proponowany terminarz realizacji zasadniczych przedsięwzięć Legii Akademickiej – edycja 2018/2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów programu „Legia Akademicka”.

Zespół analizujący dotychczasową realizację programu LA przygotowuje rekomendacje co do kontynuacji procesu kształcenia studentów w kolejnych latach. Rekomendowane rozwiązania na kolejne lata zakładają, że ochotnicze szkolenie wojskowe studentów w ramach programu LA powinno być realizowane w ramach trzech modułów: podstawowego, podoficerskiego i oficerskiego. Moduły powinny być realizowane kolejno po sobie w ramach kolejnych lat studiów. Szkolenie w ramach każdego modułu będzie podzielone na część teoretyczną i część praktyczną. Część teoretyczna powinna być realizowana i finansowana przez uczelnie wyższe. Część praktyczna szkolenia realizowana podczas przerwy wakacyjnej, w całości będzie prowadzona i finansowana przez Ministerstwo Obrony Narodowej. Poszczególne moduły będą realizowane w kolejnych latach studiów. Począwszy od pierwszego roku studiów, jako pierwszy będzie realizowany moduł podstawowy, zakończony egzaminem i złożeniem przysięgi wojskowej. Na drugim roku studiów – moduł podoficerski, zakończony egzaminem i mianowaniem na stopień kaprała rezerwy. Na drugim i trzecim roku studiów, w ramach szkolenia praktycznego, planowane są praktyki dowódcze w wytypowanych jednostkach wojskowych. Moduł oficerski realizowany na trzecim roku studiów, zakończony egzaminem i wydaniem certyfikatu ukończenia szkolenia wojskowego studentów w ramach programu LA. Otrzymany certyfikat będzie uprawniał absolwenta uczelni, po zakończeniu studiów i uzyskaniu wykształcenia wyższego, do przystąpienia do egzaminu oficerskiego w akademii

wojskowej. Egzamin oficerski będzie odbywał się w formie krótkotrwałego ćwiczenia wojskowego. Po zdaniu egzaminu oficerskiego student będzie mógł być promovany na stopień podporucznika rezerwy, po spełnieniu warunków wynikających z odrębnych przepisów.

Każdy człowiek ma właściwe tylko jemu samemu zdolności, predyspozycje i zamiłowania. Jednak nie każdy osiąga taki poziom rozwoju osobistego, by móc zrealizować to, co w nim unikalne, niepowtarzalne. Ta najbardziej indywidualna spośród potrzeb ludzkich, jaką jest samorealizacja, związana jest z uczestnictwem w organizacjach. Pracodawcy starają się to wykorzystać, chcąc związać pracownika z firmą. Pracownik wtedy niechętnie zmienia rodzaj wykonywanego zajęcia i realizuje zadania nie bacząc na przejściowe trudności. Często zajmuje się też nimi w czasie wolnym¹⁵. Taki jest również cel realizowanego programu – wpoić zamiłowanie do wojska, pokazać dobre strony szkolenia wojskowego i zachęcić do kontynuowania rozpoczętej przygody.



Ilustracja 26. System zarządzania przepływem rezerw osobowych w ramach programu „Legii Akademickiej”

Źródło: opracowanie własne.

¹⁵ A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 324-329.

W celu szczegółowej analizy systemu zarządzania przepływem rezerw osobowych w ramach programu LA przyjęto trzy płaszczyzny wzajemnych zależności.

Pierwsza z nich opisuje proces przepływu i rozpoczyna się od przyjęcia odpowiedniej strategii działania, po wcześniejszej analizie potrzeb w zakresie rezerw osobowych. Następnym elementem procesu jest przyjęta procedura rekrutacji oraz sama rekrutacja i selekcja prowadzona w uczelniach, a także w terenowych organach administracji wojskowej (Wojewódzkie Sztaby Wojskowe oraz Wojskowe Komendy Uzuppełnień). Kolejnym etapem jest szkolenie teoretyczne prowadzone w uczelniach wyższych, a następnie szkolenie praktyczne realizowane w centrach, ośrodkach szkolenia i wybranych jednostkach wojskowych zgodnie z przyjętymi modelami szkoleniowymi. Po zakończonym szkoleniu teoretycznym i praktycznym studenci są mianowani na stopnie wojskowe zgodnie z ukończonymi modułami szkoleniowymi i przenoszeni do rezerwy.

Druga płaszczyzna, nazwana płaszczyzną instytucjonalną, przedstawia zależności zachodzące w instytucjach biorących udział w procesie zarządzania przepływem przyszłych rezerw osobowych w ramach programu szkolenia studentów. W omawianej płaszczyźnie początek całego procesu stanowi porozumienie zawarte pomiędzy Ministerstwem Obrony Narodowej oraz Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W procesie uczestniczy Sztab Generalny Wojska Polskiego, który opracowuje stosowne wytyczne dla uczestników procesu w części wojskowej. Wykonawcami są Wojewódzkie Sztaby Wojskowe wraz z podległymi Wojskowymi Komendami Uzuppełnień oraz jednostki szkolnictwa wojskowego i wybrane jednostki wojskowe. Koordynatorem programu jest Departament Nauki i Szkolnictwa Wojskowego. Po drugiej stronie porozumienia są uczelnie wyższe, które zadeklarowały udział w programie. Wszystko jest (lub będzie) usankcjonowane w odpowiednich dokumentach rangi ustawy, rozporządzenia lub decyzji odpowiedniego organu administracji rządowej.

Kolejna płaszczyzna przedstawia relacje pomiędzy studentami, wykładowcami prowadzącymi zajęcia teoretyczne w uczelniach wyższych oraz kadrą zawodową biorącą udział w szkoleniu praktycznym w jednostkach wojskowych.

Przedstawione powyżej, przyjęte płaszczyzny w procesie zarządzania przepływem rezerw osobowych z wykorzystaniem programu LA, posłużą do dalszych analiz wzajemnych zależności oraz funkcjonalności przyjętych rozwiązań, w celu wypracowania optymalnego modelu zasilania zasobów rezerw osobowych wykwalifikowaną kadrą – absolwentami studiów wyższych, różnych kierunków nauczania.

4. Wpływ programu Legii Akademickiej na uzupełnienie sił zbrojnych

Program LA jest tworzony z myślą o odtworzeniu rezerw osobowych oraz popularyzacji problematyki obronnej w środowisku cywilnym, a nie zasilaniu zasobów żołnierzy zawodowych. Każdy student po zakończeniu szkolenia w ramach programu LA uzyskuje status żołnierza rezerwy. Jednakże student jako żołnierz rezerwy może ubiegać się o powołanie do zawodowej służby wojskowej, pod warunkiem zaistnienia określonych okoliczności oraz spełnieniu przez kandydata dodatkowo szeregu innych warunków. Ponadto, studenci po ukończeniu szkolenia mogą ubiegać się o pełnienie służby w Wojskach Obrony Terytorialnej¹⁶, gdzie po trzech latach służby w charakterze żołnierza terytorialnej służby wojskowej mogą w pierwszej kolejności ubiegać się o powołanie do zawodowej służby wojskowej.

Studenci pierwszego turnusu LA zakończyli szkolenie i po zdanych egzaminach otrzymali stopnie wojskowe szeregowego lub kaprała. Wiele osób śledzących program LA zadaje sobie pytania: „Czy absolwenci kiedyś ponownie włożą mundur?”, „Czy zostaną żołnierzami zawodowymi?”. Dzisiaj trudno to oceniać i oczekiwać jakichkolwiek deklaracji ze strony studentów. Wielu z nich przyszło ze świadomością wypełnienia założeń programu LA, wiedząc, że po zakończonym szkoleniu zasilą rezerwy naszych sił zbrojnych. Wielu chciało przeżyć przygodę z wojskiem, skorzystać z możliwości przeszkolenia, by w razie konieczności umieć posługiwać się bronią, poznać specyfikę jednostek wojskowych, zobaczyć wykorzystywane w wojsku technologie oraz użytkowany sprzęt wojskowy. Każdy z absolwentów LA w przyszłości ma szansę wstąpienia w szeregi żołnierzy zawodowych.

Według A. Koźmińskiego kształcenie i rozwój to elementy systemu personalnego mające na celu uzupełnianie wiedzy oraz doskonalenie umiejętności i kompetencji niezbędnych do prawidłowego wykonywania zadań na obecnym i (lub) przyszłym stanowisku pracy¹⁷. Takimi stanowiskami pracy dla absolwentów LA mogą być w przyszłości stanowiska służbowe w wybranych jednostkach wojskowych, gdzie mogą rozpocząć służbę wojskową jako żołnierze zawodowi, po uprzednim spełnieniu wymogów określonych w odrębnych przepisach.

Biorąc pod uwagę planowane przez kierownictwo resortu obrony narodowej zwiększenie liczebności sił zbrojnych w perspektywie najbliższych lat, należy stwierdzić, że kluczowe jest zapewnienie uzupełnienia stanowisk służbowych wyszkolonymi żołnierzami rezerwy. Mając na względzie specyfikę służby wojskowej, poświęcenie i związane z tym liczne wyrzeczenia, można powiedzieć, że najbardziej efektywne rezerwy osobowe stanowią ochotnicy.

¹⁶ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, Rozdział 1 Przepisy ogólne (Dz. U. z 2018 r. poz. 1459 z późn. zm.).

¹⁷ A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie...*, op. cit., s. 324-329.

Ministerstwo Obrony Narodowej będzie kontynuować w 2019 r. ochotnicze szkolenie studentów w ramach drugiej edycji programu LA. Jak informuje biuro prasowe Ministerstwa Obrony Narodowej 21 grudnia 2018 r., porozumienie w tej sprawie podpisali T. Zdzikot, sekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej oraz Piotr Müller, podsekretarz stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W tej edycji programu zostanie przeszkolonych około 5 tys. studentów. LA, podobnie jak w roku ubiegłym, składa się z dwóch modułów: teoretycznego i poligonowego. Pierwszy odbywa się w murach uczelni wyższych i obejmie około 30 godzin lekcyjnych zajęć (w ubiegłym roku był realizowany od marca do czerwca). Po zaliczeniu części teoretycznej student-ochotnik otrzyma kartę powołania na ćwiczenia wojskowe, czyli część praktyczną programu, w wytypowanych jednostkach wojskowych czy ośrodkach szkoleniowych Sił Zbrojnych RP. Odbywa się to w czasie wakacji (w ubiegłym roku trwało 6 tygodni). W pierwszej edycji w LA wzięło udział 3487 studentów z 61 uczelni. W tym roku akademickim zgłoszenia zainteresowanych szkoleniem studentów będą przyjmować uczelnie, które zgłosiły akces do uczestnictwa w programie. Wszelkie informacje organizacyjne i podstawy prawne funkcjonowania można znaleźć pod adresem: <http://www.wojsko-polskie.pl/pl/pages/pilotazowy-program-ochotniczego-szkolenia-studentow-legia-akademicka-l>.

Jak informuje biuro prasowe MON¹⁸, porozumienie między resortami zapewnia kontynuację programu co najmniej do 2021 r. oraz umożliwi prowadzenie zajęć również przez uczelnie niepubliczne. Będzie też możliwość korzystania przez studentów z platformy e-learningowej. W części praktycznej bardzo szeroko będą wykorzystywane doświadczenia niedawno powstałego Dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej.

5. Podsumowanie

Realizacja procesu szkolenia w ramach koncepcji edukacji wojskowej studentów oparta na LA ma także istotny aspekt pozytywnego wpływu na wizerunek sił zbrojnych oraz na zrozumienie problematyki obronności państwa przez potencjalne elity intelektualne RP. Dlatego też bardzo ważnym elementem jest efektywność i jakość prowadzonego szkolenia, co wiąże się z koniecznością odpowiedniego doboru i przygotowania kadry instruktorskiej, odpowiedniego zabezpieczenia finansowego oraz materiałowo-logistycznego całego procesu szkolenia studentów.

Zasadniczą korzyścią poznawczą programu LA jest rozpoznanie środowiska studenckiego pod względem możliwości wykorzystania studentów-ochotników w ramach gromadzenia rezerw osobowych na potrzeby Sił Zbrojnych RP. Korzyścią dla sił zbrojnych będzie pozyskanie nowych, wyszkolonych rezerw osobo-

¹⁸ <https://nto.pl/uwaga-studenci-na-uczelnie-wraca-legia-akademicka/ar/13777519>, 06.01.2019 r.

wych, pozwalających na odmłodzenie obecnych zasobów rezerw, a tym samym podniesienie jakości uzupełnienia jednostek wojskowych.

Wartością dodaną dla studentów jest możliwość udziału w szkoleniu praktycznym na poligonach z armiami sojusznicznymi, poznawanie nowych technologii wykorzystywanych w siłach zbrojnych i sprzętu wojskowego. Ponadto szkolenie wpłynie na utrwalanie i podnoszenie umiejętności językowych, podniesienia kondycji fizycznej oraz poszerzenie wiedzy z zakresu obronności państwa.

BIBLIOGRAFIA

1. Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków 2007.
2. Huzarski M., *Zmienne podstawy bezpieczeństwa i obronności państwa*, AON, Warszawa 2009.
3. Ignatowicz A., *Przygotowanie obronne społeczeństwa w Polsce (1921–1939)*, Neriton, Warszawa 2010.
4. Kalinowski R. (red.), *Wychowanie patriotyczno-obronne. Tradycje i współczesność*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2006.
5. Kalinowski R. (red.), *Bezpieczeństwo i obronność w świetle współczesnych wyzwań i potrzeb*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2010.
6. Kitler W., *Rola władz cywilnych, społecznych i sił zbrojnych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego. Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, AON, Warszawa 2005.
7. Koziej S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
8. Kozub M. (red.), *Szkolenie młodzieży na potrzeby bezpieczeństwa państwa: konferencja naukowa*, AON, Warszawa 2007.
9. Koźmiński A., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
10. Masłow A., *Motywacja i osobowość*, PAX, Warszawa 1990.
11. Pawłowski J., *Zarys teorii systemu bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 2013.
12. Pieczywok A., *Edukacja dla bezpieczeństwa wobec zagrożeń i wyzwań współczesności*, AON, Warszawa 2012.
13. Siuda T. (red.), *Kształcenie i wychowanie młodzieży na rzecz bezpieczeństwa*, Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna „ADAM”, Warszawa 2008.
14. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996.
15. Stefaniak Z., *Edukacja młodzieży dla bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia*, Pracownia Wydawnicza WH UPH, Siedlce 2013.
16. Stępień R., Wroński R. (red.), *Edukacja obronna młodzieży na przełomie wieków*, WSP, Kraków 1999.

17. Zając C., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2007.
18. Zbiegień-Maciąg L. (red.), *Doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi*, Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne, Kraków 2002.
19. <https://nto.pl/uwaga-studenci-na-uczelnie-wraca-legia-akademicka/ar/13777519>, 06.01.2019 r.
20. <http://www.wojsko-polskie.pl/pl/pages/pilotazowy-program-ochotniczego-szkolenia-studentow-legia-akademicka-l/>, 01.09.2018 r.
21. <http://legiaakademicka.pl/#http://legiaakademicka.pl/nasza-dzialalnosc/historia/>, 20.11.2018 r.
22. <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/26557?t=Program-Legii-Akademickiej-bedzie-kontynuowany>, 15.10.2018 r.
23. <http://www.wojsko-polskie.pl/pl/pages/pilotazowy-program-ochotniczego-szkolenia-studentow-legia-akademicka-l/>, 20.11.2018 r.
24. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1459 z późn. zm.).
25. Decyzja nr 146/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie wdrożenia programu pilotażowego edukacji wojskowej studentów w ramach Legii Akademickiej (Dz. Urz. z 2017 r. poz. 158).
26. Koncepcja edukacji wojskowej studentów w ramach Legii Akademickiej – projekt pilotażowy (zaakceptowana przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 26 czerwca 2017 r. – niepublikowana).
27. Porozumienie pomiędzy Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego a Ministrem Obrony Narodowej z dnia 21 sierpnia 2017 r. w sprawie realizacji programu pilotażowego Koncepcji edukacji wojskowej studentów w ramach Legii Akademickiej.
28. Porozumienie pomiędzy Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego a Ministrem Obrony Narodowej z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie realizacji programu edukacji wojskowej studentów w ramach Legii Akademickiej.

ZAKOŃCZENIE

Metodologia badań jest procesem badawczym, umożliwiającym rozwiązywanie problemów naukowych przy wykorzystaniu narzędzi pomiarowych, których dobór zdeterminowany jest założeniami badawczymi (celem, hipotezą). Przekłada się to na dobór metod badawczych, które bezpośrednio skutkują wyborem określonych technik badawczych. W dyscyplinie nauki o zarządzaniu coraz większego znaczenia nabiera metodyka badawcza oparta na metodzie triangulacji danych.

Wiąże się ona z dualnością procesu badawczego, który wymusza równoczesne zastosowanie metody ilościowej oraz jakościowej. Dzięki temu badacz zyskuje zarówno wiedzę, czy określony problem istnieje, czy jest rzeczywisty, jak również wiedzę pogłębioną o czynniki determinujące dylemat badawczy. Szczególnie opisanie struktury pracowniczej w organizacji wymaga od badacza zastosowania metod jakościowych. Są one niezbędne do poznania zachowań oraz czynników determinujących działania realizowane przez zasoby ludzkie.

Autorzy tekstów zamieszczonych w książce przybliżają kolejność działań podejmowanych w procesie badawczym. Każdy początkujący badacz musi w pierwszej kolejności skupić się na przeprowadzeniu kwerendy literatury, tak aby określić obraz wiedzy teoretycznej w określonym przedmiocie analizy.

Następnym krokiem jest zbudowanie celów i hipotez badawczych, które decydują, jakie metody badawcze są optymalne dla potrzeb zdiagnozowania problemu naukowego. W monografii zaprezentowane są dwie metody, ilościowa – CAWI, która jest formułą badania internetowego oraz jakościowa – studium przypadku, czyli analiza konkretnego przypadku organizacyjnego. Każdy proces badawczy wymaga prowadzenia analiz empirycznych opartych na źródłach wtórnych lub/i pierwotnych.

Książka ma za zadanie umożliwić słuchaczom prezentację wyników prac badawczych oraz wymianę doświadczeń w celu doskonalenia warsztatu naukowo-badawczego.

